Le renforcement de la confiance (et de la securite) dans le controle des armements : une optique canadienne

par
James Macintosh
Universite York
Toronto (Ontario)

Etude presentee a

La Direction du controle des armements et du desarmement

Ministere des Affaires exterieures
Ottawa (Ontario)

Le renforcement de la confiance (et de la sécurité) dans le contrôle des armements : une optique canadienne

par
James Macintosh
Université York
Toronto (Ontario)

Étude présentée à

La Direction du contrôle des armements et du désarmement

Ministère des Affaires extérieures
Ottawa (Ontario)

©Ministère des Affaires
extérieures
Août 1985
ISSN 0828-394X

Table des matières

		Page
Résumé		7
Abstract		9
Chapitre premier	Introduction à la notion de renforcement de la confiance	12
Chapitre deux	Exemples de mesures de confiance antérieures à la Conférence d'Helsinki	16
Chapitre trois	La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe	28
	La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe	28
	Les mesures de confiance d'Helsinki	31
	La Conférence complémentaire de Belgrade	34
	La Conférence complémentaire de Madrid	35
Chapitre quatre	Les négociations sur la réduction mutuelle et equilibrée des forces	42
	«MBFR» – Historique	42
	Les obstacles aux négociations sur les «MBFR»	47
	Mesures associées	49
Chapitre cinq	Définition des mesures de confiance	54
	Définitions fondamentales	56
	Les caractéristiques des «définitions» du renforcement de la confiance	63
	Les catégories de mesures de confiance	66
Chapitre six	Propositions relatives au renforcement de la confiance et de la sécurité	72
	Mesures d'information et de communication	72
	Mesures d'information	72
	Mesures de communication	75
	Mesures de notification	76
	Mesures régissant la conduite des observateurs aux manœuvres	79
	Mesures de contrainte ou mesures portant sur les attaques surprises	79
	Mesures d'inspection	80
	Mesures de non-ingérence	85
	Mesures de comportement ou de réduction	85
	Mesures de contrainte	85
	Mesures déclaratoires	88
	Conclusion	89
Chapitre sept	Évaluation de la théorie et de la pratique du renforcement de la confiance	94
	Les lacunes fondamentales de la littérature sur les mesures de confiance	94
	L'erreur fondamentale du premier type	97
	La lacune fondamentale du deuxième type	98
	Le problème de la simplification à outrance	100
	La puissance militaire classique de l'Union soviétique	103
	La puissance militaire soviétique – points de vue divergents	109
	La dynamique psychologique du renforcement de la confiance	121
	Mesures de confiance et postulats rationnels	125
Chapitre huit	Conclusion	134
	Définition des mesures de confiance	135
	Catégories et propositions de mesures de confiance	136
Bibliographie sommaire		142

Résumé

Ce document présente une analyse complète et détaillée de la théorie et de l'historique des mesures de confiance et de sécurité (MCS). L'expression «mesures de confiance et de sécurité» est habituellement associée à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) de 1973, mais l'auteur analyse plusieurs occasions antérieures où le concept a été avancé. Il en arrive à la conclusion que les MCS s'inscrivent de façon étroite, beaucoup plus qu'on ne le croit habituellement, à cette catégorie plus large que constituent les accords sur le contrôle des armements (p. 24).

Il se penche ensuite sur l'historique de la CSCE et des conférences qui lui ont succédé à Belgrade et à Madrid. L'auteur estime que les MCS ont joué un rôle remarquable lors de la CSCE, car elles constituent un élément central et dominant d'un accord international sur la sécurité, plutôt qu'une caractéristique auxiliaire d'un accord plus large (p. 26). Il conclut ensuite que les résultats des CSCE se sont avérés jusqu'à maintenant, au mieux, plutôt modestes.

Par contre, les négociations sur les réductions mutuelles et équilibrées des forces (MBFR), dont l'auteur traite ensuite, ont été encore moins productives. Elles constituent toutefois un exercice de mise en confiance très révélateur des approches et de la philosophie des deux parties. L'historique des MBFR et les obstacles rencontrés sont résumés. On examine également les mesures associées, qui constituent l'élément de confiance et de sécurité de ces négociations. Comme c'était le cas pour les MCS d'avant la CSCE, l'étude des MBFR met en relief le problème de définition que suscite le concept, lequel est analysé à son tour.

Puisqu'il serait oiseux de déduire une explication générale du concept des MCS à partir des exemples historiques, l'auteur s'est plutôt tourné vers les travaux des analystes universitaires pour élaborer une compréhension plus souple, plus large et cohérente de la nature des MCS (p. 74). Après une étude détaillée des déclarations de divers analystes, l'auteur en arrive à la définition suivante des mesures de confiance et de sécurité. Il s'agit :

1. d'une variété de mesures de contrôle des armements comportant
2. une action de l'État,
3. qui peuvent être unilatérales mais qui sont le plus souvent bilatérales ou multilatérales,
4. qui tentent d'atténuer ou d'éliminer les impressions erronées à l'endroit de préoccupations ou de menaces militaires précises (ayant souvent trait à des attaques surprises),
5. en communiquant des preuves adéquatement vérifiables et acceptables du fait que ces préoccupations sont sans fondement,
6. souvent (mais pas toujours) en démontrant que des intentions politiques et militaires ne sont pas de nature agressive,
7. et(ou) en offrant, à l'avance, des indices avertisseurs pour créer un climat de confiance à l'effet qu'une attaque surprise serait difficile à réaliser
8. et(ou) en limitant les occasions de recours aux forces militaires par l'adoption de restrictions sur les activités et le déploiement de ces forces (ou de leurs éléments cruciaux) dans des secteurs sensibles (p. 91).

Avec cette définition globale et exhaustive des MCS, l'auteur se concentre sur les types de MCS proposés. Après examen de plusieurs classifications, il propose la suivante :

a) Mesures d'information et de communication

1. Mesures d'information
2. Mesures de communication
3. Mesures de notification
4. Mesures de conduite des observateurs de manœuvres

b) Mesures de limitation des attaques surprises

1. Mesures d'inspection
2. Mesures de non-interférence
3. Mesures de comportement visant à la réduction des tensions
4. Mesures de restriction du déploiement

c) Mesures déclaratoires

À partir de cette classification, l'auteur examine en détail les MCS proposées par les spécialistes, dont plusieurs pourraient être discutées à la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe.

L'auteur passe ensuite à une analyse de la théorie et de la pratique de la confiance et de la sécurité. Il commence par traiter de plusieurs lacunes courantes chez les spécialistes des MCS et cite les neuf principales lacunes qu'il a relevées :

1. l'indifférence à l'endroit du fond offensif des politiques et de la capacité militaires soviétiques;
2. l'incapacité de comprendre ce qui constitue une menace militaire véritable pour l'URSS;
3. l'incapacité d'effectuer une analyse critique de l'équilibre militaire OTAN-Pacte de Varsovie et des menaces ressenties par chaque côté;
4. l'insensibilité aux facteurs (intérieurs, extérieurs, etc.) qui orientent la politique militaire;
5. l'incapacité de discuter explicitement des aspects psychologiques en cause dans l'élaboration des mesures de confiance;
6. l'incapacité de tenir compte des conséquences de nature psychologique des mesures de confiance et de sécurité;
7. l'absence d'explications concrètes sur la raison pour laquelle les intentions devraient être communiquées de façon transparente ou sur la façon d'y arriver;
8. la présomption à l'effet qu'une information plus précise diminuera les préoccupations, et
9. l'indifférence à l'endroit des réalités bureaucratiques régissant les politiques de sécurité d'État.

À ce niveau de l'analyse, l'auteur effectue une synthèse des deux genres d'erreurs fondamentales qu'il étudie de façon très poussée, soit :

1. l'évaluation inadéquate des forces militaires conventionnelles soviétiques et de la nature concrète de la menace qu'elles représentent, et
2. les présomptions naïves, simplistes ou sans fondement sur le processus concret de confiance et de sécurité et sa dynamique psychologique (p. 140).

L'auteur définit également un problème de la plus haute importance dans les discussions concernant les mesures de confiance et de sécurité. Il s'agit du simplisme analytique, c'est-à-dire de l'incapacité de comprendre toute l'envergure des phénomènes politico-militaires internationaux extrêmement complexes et d'en traiter efficacement (p. 147).

Quant à la menace soviétique, l'auteur suggère que les MCS ont diverses possibilités de succès, dépendant de la nature réelle de la capacité et de la doctrine militaires soviétiques et d'une foule d'éléments liés aux politiques soviétiques intérieures et extérieures (p. 222). Il traite de diverses interprétations des intentions et de la capacité soviétiques, une seule d'entre elles favorisant les MCS.

Sur le plan de la dimension psychologique des mesures de confiance et de sécurité, l'auteur en arrive à la conclusion qu'il faudra comprendre les mécanismes de fausse perception et les processus cognitifs en cause avant de pouvoir y remédier par des MCS. Le processus de mise en confiance est également comparé au processus de prise de décision, le premier comportant toutefois des éléments rationnels et non rationnels.

Abstract

This work provides a comprehensive, detailed review of the theory and history of Confidence-Building Measures (CBMs).

While the term "Confidence-Building Measures" is most frequently thought of in the context of the 1973 Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE), many previous examples exist which the author examines. From this examination the author concludes that "CBMs are interwoven within the larger category of arms control agreements to a degree greater than is normally appreciated".

The history of the CSCE and developments at its review conferences in Belgrade and Madrid are next examined. CBMs in the CSCE are remarkable "because they are the central and dominant component of an international security agreement rather than an ancillary feature of a large agreement". The author concludes that the CSCE process so far has been, at best, modestly successful.

In contrast, the Mutual and Balanced Force Reduction (MBFR) talks, which are next discussed, have been less productive. MBFR is, however, a confidence-building process which reveals much about the basic perceptions and approaches of the two sides. The history of MBFR is reviewed, highlighting the obstacles which have been encountered. The Associated Measures, which are the confidence-building component of these talks, are also focussed upon. As was true for the examination of pre-CSCE CBMs, the review of MBFR illustrates the definitional problem with the concept. This problem is next addressed.

Because inferring a general explanation of the CBM concept from historical examples is not productive, the author turns to the work of academic analysts "to conduct a more flexible, wider-ranging and internally consistent understanding" of CBMs. After reviewing in detail the statements provided by a variety of analysts, the author synthesizes the following definition of Military Confidence-Building Measures. They are:

"1. a variety of arms control measures entailing
2. state action
3. that can be unilateral but are more often either bilateral or multilateral
4. that attempt to reduce or eliminate misperceptions about specific military threats or concerns (very often having to do with surprise attack)
5. by communicating adequately verifiable evidence of acceptable reliability to the effect that those concerns are groundless
6. often (but not always) by demonstrating that military and political intentions are not aggressive
7. and/or by providing early warning indicators to create confidence that surprise would be difficult to achieve
8. and/or by restricting the opportunities available for the use of military forces by adopting restrictions on the activities and deployments of those forces (or crucial components of them) within sensitive areas".

Having reached a "consensus" definition of CBMs the author focusses on the types of CBMs proposed. After examining several categorizations he suggests the following typology:

(a) Information and Communication CBMs

1. Information Measures
2. Communication Measures
3. Notification Measures
4. Manoeuvre Observer Conduct Measures

(b) Constraint or Surprise Attack CBMs

1. Inspection Measures
2. Non-Interference Measures
3. Behavioural or "Tension-Reducing" Measures
4. Deployment Constraint Measures

(c) Declaratory CBMs.

Using this typology the author next reviews in detail proposals for CBMs made in the literature, many of which may be considered at the Stockholm Conference on Confidence and Security Building Measures and Disarmament in Europe.

The author then turns to an assessment of confidence-building theory and practice. In this section of his work he begins by discussing several generic flaws of CBM literature. Nine flaws are identified:

1. indifference to the offensive substance of Soviet defence policy and capabilities;

2. failure to understand what the USSR considers genuine military threats;
3. failure to critically analyze the NATO-WTO military balance and the threats posed to each side;
4. insensitivity to factors – domestic, external, etc. – that shape military policy;
5. failure to explicitly discuss the psychological processes involved in confidence building;
6. failure to appreciate the ramifications of the psychological nature of confidence building;
7. lack of concrete explanations of how or why "intentions" should be made transparent;
8. assumption that more accurate information will lead to relaxed anxieties; and
9. indifference to the bureaucratic realities of state security policies.

From these the author derives two fundamental types of generic error upon which he focusses in considerable detail:

"1. inadequate assessments of Soviet conventional military forces and the nature of the threat that they actually pose; and
2. naive, simplistic or non-existent assumptions about the actual process of "Confidence Building" and its psychological dynamics".

In addition, the author identifies a more important large-scale problem involved in CBM discussions. This is analytic oversimplification or "the incapacity to comprehend the full dimensions of and deal effectively with extremely complex international politico-military phenomena".

With regard to the Soviet threat, the author suggests that CBMs "have differential possibilities for success depending upon the "true" nature of Soviet military doctrine, capabilities and a host of the elements having to do with Soviet foreign and domestic policies". Several alternative "images" of Soviet intentions and capabilities are discussed, only one of which favours CBMs.

Concerning the psychological dimension of confidence building, the author concludes that the mechanisms of misperception and the cognitive processes involved must be understood before CBMs can counter these mechanisms and processes. Confidence building is also compared with decision-making and discrepancies between rational and non-rational elements in confidence building are noted.

Chapitre premier

Introduction à la notion de renforcement de la confiance

Des mesures de renforcement de la confiance ou, plus simplement, des mesures de confiance existent, sous une forme ou sous une autre, depuis que des groupes se méfient les uns des autres. Essentiellement, tout acte ou engagement visant à réduire les soupçons ou l'incertitude ou à préciser les intentions, particulièrement au plan de la sécurité matérielle, est une mesure de confiance. L'expression a aussi été utilisée pour désigner des mesures visant à réduire l'incertitude et les craintes d'ordre économique et même des échanges scientifiques, culturels et sportifs. Bien que cet usage puisse se justifier dans le langage courant – car après tout ces mesures aident (ou peuvent aider) à accroître la compréhension et la confiance réciproques – il est trop général et imprécis pour des applications techniques. Pour éviter ce genre d'imprécision, nous nous en tiendrons ici aux engagements pris entre les États en matière de sécurité nationale dans le but d' *accroître la confiance à l'égard des «bonnes» intentions des adversaires éventuels ou à réduire les craintes d'une attaque*. La première préoccupation en matière de sécurité nationale est généralement la crainte d'une attaque surprise, et la plupart des mesures de confiance ont, directement ou indirectement, cette crainte pour objet. Cette acception plus restreinte, qui touche presque exclusivement aux mesures à orientation militaire, empêche la dilution excessive de la notion des mesures de confiance. Elle est également conforme à l'usage international, tant politique que théorique.

La présente étude est une introduction à la notion des mesures de confiance, à leur histoire, à leurs perspectives et aux problèmes qu'elles posent. Nous tentons de démontrer, au moyen d'exemples, que le renforcement de la confiance est en fait une notion aux multiples facettes comportant plus de nuances et de problèmes intrinsèques d'analyse qu'on ne le suppose normalement. Nous examinons d'abord certains exemples de mesures de confiance, tirés de l'histoire, qui permettent de faire ressortir que *les mesures de confiance ne sont pas nées avec l'Acte final d'Helsinki*. Même si on ne les appelait pas «mesures de confiance», certains engagements internationaux négociés au cours des siècles derniers en jouaient manifestement le rôle. Il existe également des exemples plus récents, notamment les accords sur les «téléphones rouges» portant surtout sur la relation nucléaire stratégique entre les États-Unis et l'Union soviétique.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a abouti à l'Acte final d'Helsinki, qui consacrait officiellement un certain nombre de mesures de confiance. Celles-ci restent le meilleur exemple de mesures de ce genre et jouent un rôle important dans les études sur la «deuxième génération» des mesures de confiance. Les mesures d'Helsinki et les conférences complémentaires de Belgrade et de Madrid ont ainsi abouti à la Conférence sur le désarmement en Europe (CDE), où l'on s'efforcera manifestement de faire naître une deuxième génération de mesures de confiance significatives. Puisque ces mesures devraient avoir des répercussions plus marquées que les premières, elles ont fini par être appelées «mesures de confiance *et de sécurité*». Nous présentons dans les pages qui suivent une brève rétrospective de ces événements.

Les entretiens sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces, qui se déroulent à Vienne depuis 1973, comportent également des mesures de confiance, connues toutefois sous le nom de «mesures associées». Elles sont des caractéristiques nettement auxiliaires de la réduction des forces. Nous examinons ces mesures associées, spécialement parce qu'elles ont influencé l'opinion sur la nature des mesures de la deuxième génération en vue des discussions de la Conférence sur le désarmement en Europe[1].

[1] Il pourrait être utile d'établir dès maintenant une règle provisoire quant à l'usage des expressions «mesures de confiance» et «mesures de confiance et de sécurité». Malgré une tendance à considérer ces deux expressions comme équivalentes, la seconde est le produit direct de la réunion d'examen de Madrid et, aux yeux de presque tous les participants, elle désigne *expressément* les mesures proposées en vue d'étendre la portée des mesures de confiance actuelles (c'est-à-dire celles d'Helsinki). Certains (notamment les Suisses) préfèrent utiliser le second terme pour désigner les mesures véritables de renforcement de la confiance qui comportent une contrainte militaire. Cependant, les mesures de confiance et de sécurité ne sont à l'heure actuelle rien de plus que des propositions et l'on peut préciser leurs fonctions de contrainte en établissant des catégories fonctionnelles (voir le Chapitre cinq). En conséquence, il est possible d'avancer de bons arguments pour réser-

Une fois exposé le contexte historique des mesures de confiance, il sera bon d'examiner la multitude de définitions de cette notion proposées par divers auteurs. En dépit d'une diversité considérable, nous tenterons de dégager un consensus sur ce que la plupart des analystes entendent par les mesures de confiance. Nous examinerons aussi les diverses façons de distinguer les différents types de ces mesures et de les conceptualiser.

Il est évident que l'aspect le plus important des mesures de confiance est leur applicabilité future. Il faut donc étudier les façons dont ces mesures peuvent servir à réduire la tension, la méfiance et la crainte d'une attaque surprise. Nous étudierons les applications visant à améliorer les rapports entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie en Europe (surtout à l'égard de l'équilibre des armes classiques), de même que les rapports entre les Soviétiques et les Américains relativement aux armes nucléaires stratégiques et les relations susceptibles de donner lieu à des conflits ailleurs dans le monde.

L'étude se termine par un examen général des perspectives et des problèmes que suscitent les mesures de confiance. Nous signalons notamment quelques lacunes graves des ouvrages publiés dans ce domaine. Bien que les reproches s'adressent surtout aux travaux universitaires, les effets de ces lacunes et l'inquiétude qu'elles provoquent dépassent les cadres de l'analyse universitaire. Ces lacunes ou ces oublis analytiques traduisent aussi dans une large mesure des habitudes de pensée fondamentales qui se retrouvent à la fois chez les théoriciens et chez les responsables de la politique. Ces lacunes peuvent donc influencer les positions et les stratégies de négociation, ce qui réduit les chances d'établir des mesures de confiance valables.

La première de ces lacunes est une indifférence (ou une ignorance) dangereuse au sujet du caractère idiosyncratique et complexe de la politique de défense et de la doctrine militaire de l'Union soviétique. Les ouvrages sur les mesures de confiance reposent très souvent sur des hypothèses d'une simplicité troublante – et parfois d'une naïveté étonnante – quant à la nature de la menace que pose l'Union soviétique au plan des armes classiques, et ne tiennent pas compte des vraies préoccupations et habitudes de pensée soviétiques. Il en résulte une certaine insensibilité à l'égard d'un ensemble nettement caractérisé de préoccupations militaires *soviétiques* qui n'ont guère de points communs avec les problèmes et les solutions du monde occidental en matière de défense en Europe. De même, les études sur les mesures propres à accroître la confiance entre les Soviétiques et les Américains en matière d'armes nucléaires stratégiques traduisent une méconnaissance semblable de la «culture stratégique» distincte des Soviétiques, bien qu'on commence à reconnaître qu'il existe des différences réelles dans ce domaine.

Sur un plan plus général, les ouvrages existants, tout en reconnaissant, pour la forme, le caractère fortement psychologique des mesures de confiance, se révèlent paradoxalement indifférents aux mécanismes et aux processus qui animent le renforcement de la confiance. En effet, ces ouvrages ne tiennent pas compte des découvertes contemporaines de la théorie de la connaissance lorsqu'ils traitent des façons dont le renforcement de la confiance est censé corriger les erreurs de perception et de compréhension. Les ouvrages sur le renforcement de la confiance et, d'une façon générale, la pensée

ver le terme «mesures de confiance et de sécurité» aux seules mesures proposées à Stockholm. L'expression «mesures d'Helsinki» devrait servir à désigner l'ensemble restreint de mesures stipulées dans l'Acte final d'Helsinki. Pour désigner la *notion générale de renforcement de la confiance*, il pourrait être opportun d'utiliser tout simplement le terme le plus répandu – mesures de confiance. Malheureusement, l'usage commun et même celui des professionnels tend à traiter les deux termes comme synonymes et il est probable que cette tendance se maintiendra. En l'absence d'un large consensus, la présente étude utilise l'expression «mesures de confiance» pour la notion générale et, à de rares exceptions près, l'expression «mesures de confiance et de sécurité» pour désigner uniquement les mesures qui pourraient ressortir de la Conférence de Stockholm.

dans ce domaine négligent constamment le rôle de mécanismes cognitifs[2] «non rationnels» extrêmement importants qui entravent les activités prétendument «rationnelles» de prise de décisions et de traitement de l'information à l'origine du renforcement de la confiance. Si les mesures de confiance sont élaborées à partir d'une connaissance gravement défectueuse de la façon dont l'homme traite les images, les croyances et les craintes complexes, il se peut qu'elles ne fonctionnent pas comme on l'espère ni comme on le prévoit. Le fait de ne pas rechercher *comment* la confiance peut s'instaurer et s'accroître entre les États adversaires constitue une lacune grave de la recherche actuelle et une lacune qui pourrait être dangereuse.

Les ouvrages dénotent aussi une indifférence face à la réalité complexe des mécanismes d'élaboration de la politique de défense des divers États de l'OTAN et du Pacte de Varsovie ou l'ignorance de cette réalité. Parce que les mesures de confiance visent nécessairement à modifier le comportement des bureaucraties et des organisations, il faudrait s'occuper des problèmes propres à de telles modifications. Les ouvrages ne se préoccupent pas des considérations de cet ordre.

Ces oublis fondamentaux affaiblissent l'utilité des ouvrages sur le renforcement de la confiance et nuisent aux possibilités réelles, bien que limitées, de mesures de confiance. Ces oublis peuvent également masquer les risques qu'entraîne l'adoption irréfléchie de mesures de confiance.

---

2 Le terme générique «mécanismes cognitifs» désigne, en termes simples, le fonctionnement de l'esprit humain, sa façon de réagir au monde extérieur. D'une façon plus formelle, le terme désigne l'accumulation de processus «mentaux» qui, ensemble, expliquent : comment les systèmes de croyances s'organisent; comment l'information est acquise, triée, classée et emmagasinée, particulièrement sous l'influence des structures de croyances existantes; comment les déductions se font à partir de l'information et des croyances existantes et comment fonctionnent l'apprentissage, l'intuition, le jugement et le choix, surtout dans un environnement incertain et non structuré. Les mécanismes cognitifs sont particulièrement importants pour comprendre comment on porte de faux jugements sur la nature et le fonctionnement de phénomènes mal compris. Le Chapitre sept donne des précisions sur ces aspects complexes.

Exemples de mesures de confiance antérieures à la Conférence d'Helsinki

Chapitre deux

Exemples de mesures de confiance antérieures à la Conférence d'Helsinki

Les mesures de confiance – tant l'expression que l'idée – se sont généralisées au cours de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Un certain nombre de mesures précises ont été formulées dans l'Acte final d'Helsinki en 1975. *Elles constituent le point de départ de nombreuses études sur les mesures de confiance et sur la deuxième génération de ces mesures, les mesures de confiance et de sécurité.* Il existe cependant des ententes internationales antérieures à l'Acte final d'Helsinki qui semblent correspondre à l'idée fondamentale des mesures de confiance. Il vaut la peine de s'y arrêter, car on pourrait y trouver des suggestions utiles au sujet des mesures de confiance (et de sécurité) de l'avenir. Nous verrons d'ailleurs bientôt que plusieurs propositions contemporaines se fondent sur des idées élaborées dans des documents antérieurs. L'étude de l'histoire illustre également les difficultés qui se posent à celui qui tente de décider ce qui devrait constituer un exemple légitime de mesure de confiance. La liste des possibilités est plus longue qu'on ne le suppose généralement, ce qui porte à croire que les distinctions établies souvent entre le contrôle des armements et les mesures de confiance pourraient être forcées ou même injustifiées. À tout le moins, cela laisse entendre que de telles distinctions sont difficiles à établir. Bon nombre des accords relevés semblent être *surtout* des mesures de confiance, tandis que d'autres comportent des éléments qui ressemblent à ces mesures.

Avant d'examiner la liste de ces mesures, il semble utile de définir les caractéristiques fondamentales d'une mesure de confiance. Nous reviendrons au problème de la définition plusieurs fois au cours de l'étude; nous pouvons toutefois prendre comme point de départ des opinions généralement acceptées. Holst et Melander ont écrit un des plus importants des premiers articles sur cette notion. Selon eux,

> le renforcement de la confiance consiste à communiquer des preuves crédibles de l'absence de certaines menaces ... il réduit les incertitudes et limite les occasions d'exercer des pressions par l'entremise de l'activité militaire. Idéalement, ces mesures devraient réduire l'ombre que projette la force militaire, et la confiance devrait être augmentée au point où la possibilité d'une action militaire surprise disparaisse à l'arrière-plan[3].

Adam Rotfeld présente plusieurs bonnes descriptions des mesures de confiance. Par exemple, il soutient que

> l'un des objectifs fondamentaux des mesures de confiance est d'éliminer la possibilité d'une attaque surprise. Ces mesures visent à assurer l'interprétation correcte des intentions de l'adversaire afin de diminuer le danger que posent des soupçons sans fondement et des erreurs de perception qui sont souvent le fruit des préjugés ou d'une erreur de jugement[4].

Il suggère également que

> l'objet des mesures de confiance est de modifier les points de vue et d'assurer la perception des objectifs des partenaires sous un jour plus ou moins correct plutôt qu'imaginaire. Ces mesures ont donc surtout un caractère politique et psychologique, même si elles ont trait à l'activité militaire[5].

Ces définitions représentent assez bien la gamme des opinions des spécialistes. Elles présentent généralement les mesures de confiance comme des instruments qui favorisent la clarification des intentions de l'adversaire, la réduction de l'incertitude quant à la nature de ces intentions (et des potentiels militaires) ainsi que la diminution de la crainte d'une attaque surprise. Elles *ne* mettent habituellement *pas* l'accent sur la réduction des forces ou des potentiels *en soi*. Nous reviendrons au problème des définitions et des catégories au Chapitre cinq.

3 Johan Jorgen Holst et Karen Alette Melander, «European Security and Confidence-Building Measures,» *Survival* vol. XIX nº 4, pp. 147–148.

4 Adam Rotfeld, «CBMs Between Helsinki and Madrid : Theory and Experience,» dans Stephen Larrabee et Dietrich Stobbe (éd.)*Confidence-Building Measures in Europe* (New York : Institute for East-West Security Studies, 1983), p. 93.

5 Adam Rotfeld, «European Security and Confidence Building : Basic Aims,» dans Karl Birnbaum (éd.) *Confidence Building and East West Relations* (Laxenburg, Autriche : Austrian Institute for International Affairs, 1982), p. 107.

Après avoir établi sommairement ce que nous entendons par les mesures de confiance, passons à un bref examen des accords internationaux antérieurs à la Conférence d'Helsinki. Nous donnons ci-dessous une liste des mesures qui pourraient être considérées comme des mesures de confiance. Certaines sont fréquemment reconnues comme telles (par exemple, les accords sur les «téléphones rouges»), tandis que d'autres ne le sont pas. Parmi ces dernières, se trouvent les mesures à caractère surtout déclaratoire. La liste est détaillée, mais nous ne prétendons pas qu'elle est complète. Un coup d'œil suffit pour voir que de nombreux accords internationaux semblent comporter au moins certains éléments qui ressemblent à des mesures de confiance. Nous ne voulons nullement soutenir que tous les cas sont des exemples clairs, mais bien que la notion de mesure de confiance est (et a été) en pratique très répandue et qu'elle se retrouve dans de nombreux accords internationaux portant sur la sécurité.

1. Le traité de Munster de 1688
   Dans le cadre de la paix de Westphalie, ce traité prévoyait la démilitarisation de la rive orientale du Rhin par la démolition des forteresses. Il s'agit presque d'un désarmement imposé, car les Français ont pu conserver une garnison à l'est du Rhin (à Philippsburg).

2. Le troisième traité de la Barrière de 1715
   Comme les deux traités précédents, celui-ci prévoyait la création d'une barrière de forteresses en Belgique pour protéger les Provinces unies des Pays-Bas contre une attaque française. Le traité prévoyait également la destruction des fortifications méridionales françaises de Liège et de Huy. Il faut signaler que les traités de «démilitarisation» ne méritent pas tous qu'on les considère, même un instant, comme des mesures de confiance. Par exemple, bien que le traité de Kutschuk-Kaïnardji de 1774 ressemble superficiellement aux traités de la Barrière, il n'était rien d'autre qu'un préparatif mal déguisé d'annexion de la Crimée par l'Empire russe. Le facteur essentiel qui permet de décider si un traité doit être considéré comme une mesure de confiance est, à notre avis, la présence d'une intention claire d'apaiser les craintes à l'égard des intentions de l'adversaire.

3. L'accord Rush-Bagot de 1817
   Cet accord limitait le nombre de navires de guerre dans les Grands Lacs et a finalement contribué au désarmement de la frontière canado-américaine.

4. Le traité de Paris de 1856
   Entre autres choses, le traité de Paris neutralisait la mer Noire, en limitant l'accès à un nombre restreint de navires de guerre turcs et russes. Il s'agissait de réduire les possibilités de conflits militaires entre les grandes puissances dans la région.

5. La Convention de 1902 entre le Chili et la République d'Argentine concernant la limitation des armements navals
   Ce traité obligeait les signataires à geler les achats de navires de guerre et à réduire leurs forces navales dans un délai d'un an. Il a aidé à réduire, entre les deux puissances, la tension qui avait failli aboutir à la guerre en 1898.

6. Les conférences internationales de la paix de 1899 et 1907 à La Haye
   On peut considérer que la déclaration concernant les gaz asphyxiants (n° IV, 2) et la déclaration concernant les balles dum-dum (n° IV, 3) de la Conférence de 1899 favorisaient une compréhension minimale des intentions de l'adversaire tout en offrant au moins certaines perspectives de relations plus positives. Dans la même veine, la convention IV (concernant les lois et les coutumes de la guerre sur terre) de la Conférence de 1907 établissait certaines attentes humanitaires minimales quant à la conduite de la guerre terrestre. Sans répondre directement à la crainte d'une attaque surprise, un tel engagement porte néanmoins sur les intentions de l'adversaire et sur les images psychologiques. Les États signataires promet-

taient, en somme, de ne pas agir avec barbarie. D'autres conventions de 1907, portant notamment sur la pose de mines sous-marines automatiques de contact (VIII), le bombardement par les forces navales en temps de guerre (IX), les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre navale (XIII) et la déclaration interdisant de larguer des projectiles et des explosifs à partir de ballons (XIV) traduisent une intention semblable de rendre la guerre moins barbare et, nécessairement, les ennemis plus humains en temps de guerre. On peut présenter un argument semblable à l'égard de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des civils en temps de guerre.

7. Le traité de Versailles de 1919
   La partie V (clauses militaires, navales et aériennes) du traité de Versailles prévoyait le désarmement partiel de l'Allemagne. Ce long traité contenait des articles sur le démantèlement des fortifications du Rhin, les restrictions imposées à l'industrie allemande des armements, l'interdiction à l'Allemagne d'acquérir des chars, des sous-marins et des avions militaires, des restrictions navales, des restrictions à l'entraînement, la fin de la conscription, la réduction du plafond des effectifs de l'armée et l'abolition de l'état-major général allemand. Ces mesures visaient nettement à réduire la capacité de l'Allemagne d'attaquer la France. Au lieu de porter sur les intentions et les images, ces mesures insistaient sur les moyens d'une attaque surprise. Il s'agissait évidemment de mesures imposées plutôt que négociées.

8. Le Traité de 1920 concernant le Spitzberg
   En plus d'un certain nombre de dispositions concernant le commerce civil et la souveraineté, ce traité imposait à la Norvège de ne pas construire de fortifications sur ledit territoire, qui ne devait jamais être utilisé à des fins guerrières (article 9). Cette mesure comportait la création d'une zone démilitarisée dans une région critique et contestée.

9. La Convention de 1921 relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles Aaland
   Cette convention portait sur la zone des îles Aaland dans la Baltique. L'article 3 stipulait qu'aucune installation ou base d'opérations militaires ou navales, aucune installation ou base d'opérations aériennes ni aucune autre installation utilisée à des fins guerrières ne devait être maintenue ni établie dans la zone. Tout comme le traité du Spitzberg, cette convention visait à neutraliser une région contestée.

10. Le Traité naval de Washington de 1922
    Ce traité limitait la taille maximale de divers navires de guerre et établissait le rapport de divers types de navires (selon le tonnage brut) entre les marines signataires. Bien que ce traité présente de nettes caractéristiques de contrôle des armements (restriction du calibre des canons, du nombre de divers types de navires, du déplacement de ces navires, etc.), on pourrait également considérer qu'il établissait un régime en vertu duquel les signataires amélioraient et précisaient leurs connaissances réciproques de leurs forces navales dans le cadre d'un équilibre convenu des forces et cherchaient à réduire l'effet des erreurs de perception susceptibles de donner lieu à une course aux armements navals.

11. Le Traité général de paix et d'amitié en Amérique centrale de 1923 (Convention sur la limitation des armements des États d'Amérique centrale)
    Le principal objectif de cette convention était de normaliser les relations entre les républiques d'Amérique centrale. La convention prévoyait la création d'une garde nationale dans chaque État signataire, en limitait la taille, restreignait l'introduction d'aéronefs militaires et de navires de guerre dans la région et y interdisait le commerce des armes. Elle prévoyait la présentation et la diffusion de rapports complets détaillant son exécu-

tion. Selon l'article 6, «les rapports devaient indiquer les unités de l'armée, le cas échéant, et de la garde nationale ainsi que tout autre renseignement que les parties pouvaient sanctionner». Il s'agissait d'un simple échange d'information, semblable à plusieurs propositions actuelles de mesures de confiance.

12. La publication, en 1924, de l'*Annuaire des armements* et de l'*Annuaire statistique* de la Société des Nations

    Le secrétariat de la Société des Nations a fait paraître, pour la première fois en 1924 ces deux annuaires qui contenaient des renseignements rudimentaires sur les effectifs, le matériel, le commerce des armements et des estimations des dépenses consacrées à la défense. Les propositions actuelles de mesures de confiance comprennent souvent de telles mesures. Ces publications faisaient partie des mesures visant à contrôler le commerce et la production des armements, comme le démontre notamment la Convention de Genève de 1925 sur le commerce des armements et la Proposition de 1929 sur la surveillance de la production des armements.

13. Le Protocole de 1925 concernant la prohibition de l'emploi, à des fins guerrières, de gaz asphyxiants, toxiques ou autres et de moyens bactériologiques

    Cet accord (comme des accords semblables qui ne comportent pas de mesures de vérification) appartient à la catégorie générale des accords qui peuvent humaniser l'image des adversaires, ceux-ci démontrant, ne serait-ce que par des déclarations, qu'ils ne sont pas barbares.

14. Le pacte Briand-Kellogg de 1928 (le Pacte de Paris)

    Ce pacte purement déclaratoire de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale proclamait que les signataires ne rechercheraient jamais le règlement ou la solution des différends ou des conflits autrement que par des moyens pacifiques. Selon certains auteurs, des déclarations ou des engagements de ce genre constituent des exemples de mesures de confiance.

15. Le Traité naval de Londres de 1930

    Comme le traité de Washington qui l'a précédé, ce traité visait à imposer des limites quantitatives et qualitatives aux marines des grandes puissances.

16. Le Traité de neutralité, de conciliation et d'arbitrage conclu entre la Grèce et la Turquie en 1930, accompagné d'un protocole concernant la limitation des armements navals

    Le protocole stabilisait l'équilibre des forces navales, surtout en prévoyant l'échange de renseignements et en encourageant les déclarations d'intention.

17. Le projet de convention de 1930 de la Commission préparatoire à la conférence sur la réduction et la limitation des armements

    La partie IV de ce document exigeait la présentation annuelle de rapports très détaillés précisant le nombre et le genre des effectifs, la durée du service militaire, les éléments du budget de la défense et leur valeur. Les détails concernant les nouveaux navires de guerre devaient être déclarés dans des délais fixés et la convention prévoyait également la déclaration de renseignements sur les aéronefs civils et militaires. La partie IV de cette convention est semblable aux mesures de confiance contemporaines qui prennent la forme d'échange de renseignements.

18. Le Traité naval de Londres de 1936

    Obligé d'abandonner les restrictions quantitatives, ce traité tentait de limiter les caractéristiques qualitatives des navires de guerre (calibre du principal armement, nombre de canons, dimensions de divers types de vaisseaux, etc.). La partie III du traité stipulait des échanges réguliers et importants de renseignements sur les caractéristiques des flottes.

19. La Convention de 1936 concernant le régime des détroits, avec protocole, signée à Montreux (la Convention de Montreux)
    Cette convention fait partie d'une longue série d'accords qui visaient à neutraliser la mer Noire et ce qu'on appelait les «détroits turcs». Cet accord, comme ceux qui l'ont précédé, visait à restreindre le nombre et le type de navires de guerre circulant sur la mer Noire et exigeait des modes vérifiables d'entrée et de sortie par les détroits.

20. L'accord Huebner-Malinen de 1947
    Cet accord (et les versions française et britannique correspondantes) créait des missions de liaison militaire dans les deux Allemagnes (les Soviétiques à Buende, Francfort et Baden-Oos et les Américains, les Britanniques et les Français à Potsdam). Il visait à permettre le contact direct entre les forces militaires des Alliés et se présente fondamentalement sous la même forme que certaines propositions actuelles de mesures de confiance.

21. La déclaration de 1955 du président Eisenhower sur l'inspection aérienne et l'échange de plans militaires
    Le président Eisenhower suggérait que les États-Unis et l'Union soviétique se communiquent les plans détaillés de leurs installations militaires et facilitent la photographie aérienne sans restriction de ces installations pour démontrer qu'aucune attaque surprise ne se préparait. Cette proposition a par la suite été reliée à la proposition soviétique visant des postes de contrôle terrestres formulée dans la déclaration du 22 mars 1956 du représentant Stassen des États-Unis. Par la suite, les États-Unis ont participé à la présentation d'une résolution, adoptée par l'Assemblée générale, prévoyant l'adoption de «mesures de confiance» incorporant ces idées. C'est probablement là le premier emploi de ce terme.

22. La Conférence de Genève de 1958 sur les attaques surprises
    La conférence a démontré que les États-Unis et l'Union soviétique n'envisageaient pas le même genre de «surprise», soit une attaque nucléaire stratégique dans le cas des États-Unis et une attaque classique en Europe dans le cas de l'Union soviétique. La conférence est importante à cause des projets mis de l'avant par les équipes d'experts soviétiques et américains. Les propositions américaines prévoyaient des postes d'inspection pour contrôler les installations où pouvaient se préparer les attaques nucléaires stratégiques surprises. À ces postes devaient s'ajouter des équipes mobiles d'inspection autorisées à examiner les activités suspectes tant aux aéroports qu'aux bases de missiles. Les propositions soviétiques comprenaient des postes statiques d'observation terrestre (88 au total) et une inspection aérienne, mais à l'intérieur d'une zone de 800 kilomètres de chaque côté de la frontière entre les deux Allemagnes. Les Soviétiques proposaient également des réductions allant jusqu'au tiers des effectifs classiques et l'interdiction des armes nucléaires dans la région. Enfin, les Soviétiques étaient très intéressés à un accommodement politique quelconque visant à définir convenablement le contexte des préoccupations Est-Ouest en matière de sécurité en Europe. Les États-Unis avaient une optique strictement non politique, axée surtout sur les détails techniques. À plusieurs égards, cette conférence demeure l'archétype des optiques soviétiques et américaines face à la plupart des questions de contrôle des armements.

23. Le plan Rapacki de 1958
    La proposition mise de l'avant le 4 novembre 1958 par le ministre des Affaires extérieures de la Pologne prévoyait une zone dénucléarisée en Europe centrale une fois «gelées» les forces nucléaires de la région. La création d'une zone dénucléarisée devait s'accompagner de réductions réci-

proques des forces classiques. Une version plus détaillée et officielle a été présentée le 28 mars 1962.

24. Le Traité sur l'Antarctique de 1959
Ce traité démilitarise explicitement la masse antarctique. L'article I interdit toutes mesures à caractère militaire, telles que l'établissement de bases, la construction de fortifications, les manœuvres ainsi que les essais d'armes de toutes sortes. L'article VII stipule que toutes les installations sont ouvertes à l'inspection et exige un préavis avant toute introduction de personnel ou de matériel dans la région.

25. Le Protocole d'entente de 1963 entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des républiques socialistes soviétiques relatif à l'établissement d'une ligne de communication directe
Par ce protocole d'entente et par son annexe, les États-Unis et l'Union soviétique convenaient d'établir un lien de communication direct (via Helsinki et Londres) entre leurs capitales et d'en partager les coûts d'exploitation. Il s'agit d'une mesure de confiance classique.

26. Le Traité de 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau
Il s'agit d'un traité extrêmement important, interdisant les essais nucléaires soviétiques, américains et britanniques partout sauf sous terre. Les trois parties s'engagent également à négocier une interdiction complète des essais visant aussi les explosions souterraines. On dit que ce traité a eu des répercussions majeures, car il démontre un désir de contrôler la concurrence nucléaire entre les États-Unis et l'Union soviétique.

27. Le communiqué franco-soviétique de 1966 concernant l'établissement d'une ligne directe de communication.

28. Le Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes
Tout comme le Traité sur l'Antarctique, celui-ci interdit la militarisation de l'espace et en garantit l'accès et la liberté de se livrer à des recherches scientifiques. Par l'article IV, les signataires s'engagent à «ne mettre sur orbite autour de la terre aucun objet porteur d'armes nucléaires ou de tout autre type d'armes de destruction massive». Les fortifications militaires, les bases, les manœuvres et les essais d'armes sont également interdits. L'article XII garantit effectivement l'accès à toute installation à des fins d'inspection.

29. Le Traité de 1967 visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine
Ce traité vise à interdire l'entrée des armes nucléaires en Amérique du Sud et en Amérique centrale. Les parties contractantes ont convenu d'empêcher la mise au point, les essais ou l'entreposage d'armes nucléaires sur leur territoire. L'article XVI prévoit des inspections spéciales afin d'enquêter sur les violations possibles.

30. L'Accord de 1967 entre le Royaume-Uni et l'URSS concernant l'établissement d'une ligne de communication directe.

31. Le Traité de 1968 sur la non prolifération des armes nucléaires
Les États possédant des armes nucléaires s'engagent à ne pas transférer aux autres États des armes ou des matériaux servant à fabriquer des armes, le contrôle des armes ou les connaissances nécessaires pour les fabriquer. Les États non nucléaires s'engagent à ne pas fabriquer d'armes nucléaires, de ne pas en recevoir et de permettre la vérification. L'article VI engage les États-Unis et l'Union soviétique à entreprendre des «négociations de bonne foi» pour mettre fin à la course aux armements nucléaires.

32. Le Traité de 1971 interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol

Ce traité de dénucléarisation vise à empêcher le déploiement d'armes nucléaires (et d'autres armes de destruction massive) sur les fonds marins à l'extérieur de la limite territoriale de 12 milles de chaque État. L'article III comprend des mesures assez complètes de vérification.

33. L'Accord de 1971 entre les États-Unis et l'URSS sur les mesures visant à améliorer la ligne de communication directe

Cet accord augmente la fiabilité des «téléphones rouges», prévoyant deux autres circuits, chacun utilisant un système de communication par satellite choisi par chaque partie. Un nouvel accord, signé en 1975, précise le statut du système de satellite soviétique. Les négociations visant à améliorer considérablement les téléphones rouges par l'installation de téléimprimantes rapides accompagnées de télécopieurs ont achoppé en avril 1984, par suite de la détérioration générale des relations américano-soviétiques.

34. L'Accord de 1971 relatif à certaines mesures destinées à réduire le risque de déclenchement d'une guerre nucléaire entre les États-Unis d'Amérique et l'Union des républiques socialistes soviétiques

Les deux parties promettent d'améliorer les dispositions visant à prévenir l'usage accidentel ou non autorisé d'armes nucléaires, de s'aviser réciproquement en cas d'un accident qui pourrait amorcer une arme nucléaire, de s'aviser réciproquement en cas de détection d'événements suspects par les systèmes d'alerte avancée et d'annoncer à l'avance le lancement de missiles d'essai en direction de l'autre État. En cas d'incidents nucléaires inexpliqués, chaque partie s'engage à agir de façon à réduire la possibilité que ses actes soient mal interprétés par l'autre partie. Un accord semblable (l'Accord entre les États-Unis et l'URSS sur la prévention de la guerre nucléaire) a été signé en 1973.

35. L'Accord de 1972 entre les États-Unis et l'URSS sur la prévention des accidents en haute mer et au-dessus de la haute mer

Cet accord vise à limiter le comportement trop agressif en haute mer, où les quasi-collisions et le harcèlement aérien étaient devenus communs. Selon l'accord, les navires de guerre doivent manœuvrer conformément au Règlement international pour prévenir les abordages en mer. Il est également interdit aux navires et aux aéronefs de simuler des attaques contre des navires et des aéronefs de l'autre État. Il existe également un protocole de 1973 visant les navires non militaires.

36. Le Traité AM de 1972

Par le traité AM, qui fait partie de l'ensemble SALT I, les États-Unis et l'Union soviétique se limitent chacun à deux emplacements très éloignés de défense anti-missiles, chacun comprenant 100 missiles et 100 lance-missiles. Le traité prévoit des restrictions étendues et précises à caractère quantitatif et qualitatif pour empêcher la modernisation des installations. L'article XIII prévoit la création d'une Commission consultative permanente chargée d'étudier les questions d'observation, de fournir sur une base volontaire les renseignements que chaque partie juge nécessaires pour assurer la confiance quant au respect des obligations assumées et d'étudier les questions relatives aux mesures nuisant involontairement aux moyens techniques nationaux de vérification. Selon l'article XII, les moyens techniques nationaux de vérification doivent servir à assurer le respect des engagements. Selon le même article, les deux parties s'engagent à ne pas nuire à ces moyens techniques nationaux et à ne pas nuire à la vérification, par des mesures de dissimulation.

37. La Convention provisoire de 1972 entre les États-Unis et l'URSS sur certaines mesures concernant la limitation des armements stratégiques offensifs

    La convention provisoire fixe à 1 054 le nombre de nouveaux lanceurs de missiles intercontinentaux pouvant être construits aux États-Unis et à 1 618 le nombre correspondant en Union soviétique. Une certaine modernisation des lance-missiles est permise. Des plafonds sont également fixés pour les engins balistiques lancés à partir de navires ou de sous-marins (710 pour les États-Unis et 950 pour l'Union soviétique, de pair avec la mise hors de service des vieux systèmes). Les documents comprennent un protocole, cinq déclarations convenues, trois interprétations communes et quatre déclarations unilatérales. L'article V prévoit le recours, par les deux parties, à des moyens techniques nationaux de vérification. Aucune des deux parties ne doit nuire aux moyens techniques nationaux de l'autre ni nuire à la vérification, par la dissimulation.

38. L'Accord de 1972 sur les principes fondamentaux des relations entre les États-Unis et l'URSS

    Il s'agit d'une déclaration en 12 points affirmant le désir des Soviétiques et des Américains de maintenir, d'améliorer et d'élargir les relations entre les deux États.

39. Le Protocole d'entente de 1972 entre les États-Unis et l'URSS concernant l'établissement d'une Commission consultative permanente sur la limitation des armements

    Ce protocole d'entente crée la Commission consultative permanente mentionnée au traité AM, à la Convention provisoire et à l'Accord relatif à certaines mesures destinées à réduire le risque de déclenchement d'une guerre nucléaire. Il vise à promouvoir les objectifs et la mise en œuvre des dispositions de ces accords et d'autres accords à venir. C'est un exemple fréquemment cité de mesure de confiance réussie. Un protocole de 1973 précise certains règlements régissant le fonctionnement de la Commission.

40. L'Accord de 1973 entre les États-Unis et l'URSS relatif aux principes fondamentaux régissant les négociations sur une nouvelle limitation des armes stratégiques offensives

    Cet accord réaffirme les bonnes intentions des deux parties de rechercher un accord plus étendu sur le contrôle des armements et indique certains principes généraux susceptibles de guider cet effort.

41. Le Protocole de 1974 du Traité AM

    Le protocole réduit de deux à un le nombre permis d'emplacements de défense anti-missiles. Il accroît donc (aux yeux de certains, en tout cas) la vulnérabilité réciproque de l'Union soviétique et des États-Unis.

42. L'Accord de Vladivostok de 1974

    Il s'agit d'une déclaration conjointe de l'intention de rechercher un accord à long terme sur les armements stratégiques, négocié en fonction de plafonds globaux égaux (2 400 vecteurs nucléaires stratégiques et 1 320 vecteurs à têtes multiples guidées indépendamment). Le nouvel accord doit également comprendre les mesures de vérification élaborées pour la Convention provisoire.

Plusieurs accords postérieurs à 1975 pourraient s'ajouter à cette liste :

1. L'Accord de 1976 entre la France et l'URSS sur la prévention de l'usage accidentel ou non autorisé d'armes nucléaires.
2. La Convention de 1977 sur l'interdiction d'utiliser les techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou à toutes autres fins hostiles.

3. L'Accord de 1977 entre le Royaume-Uni et l'URSS sur la prévention de la guerre nucléaire accidentelle.
4. La déclaration de 1979 par l'URSS sur le bombardier *Backfire*.
5. Le Traité de 1979 entre les États-Unis et l'URSS concernant la limitation des armes stratégiques offensives (SALT II). (Comprend le protocole, les déclarations convenues et les interprétations communes.)
6. Le Protocole d'entente de 1979 entre les États-Unis et l'URSS concernant l'établissement d'une base de données sur le nombre d'armes offensives stratégiques. (Comprend une déclaration des États-Unis sur le nombre d'armes stratégiques offensives à la date de la signature du traité SALT II et une déclaration de l'URSS sur le nombre d'armes stratégiques offensives à la date de la signature du traité SALT II.)
7. L'Accord de 1979 régissant les activités sur la lune et les autres corps célestes[6].

En plus de ces exemples, certains auteurs considèrent d'autres accords ou ententes comme des mesures de confiance. Par exemple, il existe en Amérique latine des dispositions qui ressemblent de près à certaines des mesures de confiance proposées pour l'Europe. L'Argentine et le Brésil ont participé régulièrement à des manœuvres navales conjointes, le Brésil et l'Uruguay ont des exercices conjoints de guerre anti-sous-marine, et Panama ainsi que le Venezuela procèdent à des exercices conjoints faisant appel aux trois armes. Bon nombre d'États d'Amérique latine invitent des observateurs militaires des États avoisinants à leurs manœuvres. Les officiers latino-américains s'inscrivent souvent dans les académies militaires des pays voisins. En outre, il y a de fréquents échanges de missions militaires, et les chefs d'état-major de nombreux États tiennent des conférences conjointes annuelles[7]. On peut trouver une illustration contemporaine et précise des mesures latino-américaines de confiance dans les «Principes pour la mise en œuvre des engagements pris dans l'énoncé des objectifs» adoptés par le groupe d'Amérique centrale et Contadora de ministres des Affaires étrangères à Panama, le 8 janvier 1984. Parmi les six mesures au chapitre des affaires de sécurité, se trouvent des mesures de confiance bien connues : préparer un registre ou répertoire détaillé des installations militaires, des armes et des troupes de chacun des États d'Amérique centrale, afin d'établir les bases d'une politique de contrôle et de réduction, de fixer des plafonds et d'aboutir à un équilibre raisonnable des forces dans la région; adopter un calendrier de réduction dans le but d'éliminer les conseillers militaires étrangers et les autres étrangers qui participent aux activités militaires ou aux activités de sécurité; déceler et éliminer toutes les formes de soutien, d'encouragement et de financement ou de tolérance des groupes irréguliers de forces participant à la déstabilisation des gouvernements d'Amérique centrale et établir des moyens directs de communication afin de prévenir et de régler les incidents entre les États.

On trouve d'excellents exemples de mesures techniques de confiance dans l'Accord israélo-égyptien de 1975 sur le Sinaï. L'article IV de cet accord prévoit le retrait des forces égyptiennes et israéliennes d'une zone tampon importante dans le Sinaï, l'installation de forces et de matériel limités dans les zones adjacentes et la création d'un certain nombre d'installations de détection avancée dans la région, exploitées par des techniciens égyptiens, israéliens et américains. La force d'urgence des Nations unies devait également jouer un rôle dans la zone tampon. La proposition américaine concernant un système de détection avancée dans le Sinaï et l'annexe à l'accord sur le Sinaï contiennent des précisions sur les diverses mesures. La proposition américaine prévoyait la création de deux stations de surveillance, une exploitée par

[6] Pour le texte des accords, voir Jozef Goldblat, *Agreements for Arms Control : A Critical Survey* (Londres : Taylor and Francis Ltd., 1982) et Trevor N. Dupuy et Gay M. Hammerman (éd.) *A Documentary History of Arms Control and Disarmament* (New York : R.R. Bowker Company, 1973).

[7] Pour une étude générale du renforcement de la confiance dans cette région, voir Jack Child (éd.) *Maintenance of Peace and Security in the Caribbean and Central America* Report Number 18 (New York : International Peace Academy, 1984).

les Égyptiens et l'autre par les Israéliens, comportant aussi des effectifs américains, afin de vérifier la nature des opérations des stations ainsi que les entrées et les sorties à chaque station. La proposition prévoyait également la création de trois postes tactiques de détection avancée dans les cols Mitla et Gidi du Sinaï, exploités par des techniciens civils américains. En outre, trois champs de capteurs électroniques automatiques devaient être mis en place aux deux extrémités des cols Gidi et Mitla. L'annexe précise les lignes et les régions visées par l'accord, indique les effectifs et les armements permis dans les zones adjacentes à la zone tampon et garantit la surveillance aérienne pour toutes les parties. Le Traité de paix israélo-égyptien de 1979 a rendu caduques certaines de ces dispositions[8].

D'autres exemples possibles de mesures de confiance (par exemple, l'utilisation de troupes américaines, britanniques, françaises et italiennes pour le maintien de la paix à Beyrouth, les éléments de vérification et de rapport de divers projets de traités de désarmement et divers moratoires et interdictions d'essais nucléaires) pourraient s'ajouter à cette liste déjà longue.

Compte tenu des diverses caractéristiques des mesures de confiance signalées ci-dessus – nous avons dit qu'il s'agissait de mesures à caractère politique et psychologique visant à faciliter une interprétation correcte des intentions de l'adversaire, à réduire les incertitudes et (parfois) à restreindre les possibilités d'une attaque surprise – il devrait être évident que certains des accords, traités, conventions et dispositions mentionnés ci-dessus sont des mesures de confiance ou en contiennent. Le système de détection avancée et d'observation du Sinaï est le cas le plus évident. Les accords SALT contiennent des mesures de confiance très manifestes. (La reconnaissance du fait que les moyens techniques nationaux [les satellites aussi bien que les postes d'écoute aériens et terrestres] seront et devront être utilisés pour vérifier le respect des divers accords SALT, l'accord visant à ne pas nuire à leur fonctionnement légitime et la création d'une Commission consultative permanente pour discuter des questions relatives au respect des engagements sont autant de mesures de confiance relativement claires.) Les divers accords sur les «téléphones rouges» semblent bien être des mesures de confiance, tout comme l'Accord sur la prévention des accidents en haute mer et au-dessus de la haute mer. Il en est de même des divers accords visant à prévenir la guerre nucléaire accidentelle (par exemple, l'Accord sur la prévention d'une guerre nucléaire, l'Accord relatif à certaines mesures destinées à réduire le risque de déclenchement d'une guerre nucléaire ou l'Accord sur la prévention de la guerre nucléaire accidentelle). Bon nombre des propositions mentionnées ci-dessus contiennent des mesures qui, depuis, ont été proposées à titre de mesures de confiance (les inspecteurs aux points de sortie des troupes, l'inspection aérienne des installations suspectes, la préparation d'inventaires détaillés des systèmes d'armement, les échanges militaires, le déplacement des forces menaçantes loin des frontières et les engagements conjoints limitant le déploiement de systèmes d'armements «menaçants» qui pourraient déclencher une course aux armements ou entraîner l'escalade d'une crise). Il est moins évident que les traités de démilitarisation et de dénucléarisation (par exemple, les traités sur l'Antarctique, les fonds marins et l'espace extra-atmosphérique) constituent ou comprennent des mesures de confiance, même s'ils limitent eux aussi les activités militaires, précisent les intentions et comportent des mesures de vérification raisonnables. Il est encore plus difficile de savoir s'il faut ou non compter les engagements purement déclaratoires (comme les offres de s'abstenir de recourir en premier à la force et les conventions de La Haye) parmi les mesures de confiance. Même en faisant preuve de beaucoup de tolérance, il faut avouer que ces engagements sont des cas limites. Pour des raisons de bon sens, les dispositions imposées (comme le traité de Versailles) ne devraient pas compter parmi les mesures de confiance. Les mesures et les ententes de renforcement de la confiance devraient tout au moins être conclues librement.

[8] Voir Lester A. Sobel (éd.), *Peace-Making in the Middle East* (New York : Facts on File, Inc., 1980).

Notre examen des mesures qui peuvent être considérées comme des mesures de confiance permet uniquement de conclure que de nombreux accords pourraient constituer ou comprendre des mesures de confiance. Plusieurs semblent des exemples manifestes, quels que soient les critères utilisés, alors que d'autres ne doivent pas être retenus. Il est également clair que les mesures de confiance sont beaucoup plus imbriquées qu'on ne le croit habituellement dans la grande catégorie des accords de contrôle des armements. Si nous voulons préciser nos idées sur le renforcement de la confiance, il ne suffit pas de jeter un rapide coup d'œil sur l'histoire. Bien sûr, l'histoire donne à penser que de nombreux engagements internationaux constituent, au moins dans une certaine mesure, l'équivalent fonctionnel des mesures de confiance. Si nous voulons mieux comprendre cette notion de plus en plus importante, il faut cependant nous tourner ailleurs, notamment vers la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. C'est l'acte final de cette conférence qui a fait passer dans l'usage l'idée des mesures de confiance. Le prochain chapitre en retrace l'histoire et expose assez précisément les mesures de confiance d'Helsinki.

La Conference sur la securite
et la cooperation en Europe

Chapitre trois

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe revêt une importance toute particulière pour notre étude parce que l'Acte final auquel ont abouti les négociations comprend diverses mesures de confiance. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, la seule présence d'engagements destinés à jouer le *rôle* de mesures de confiance n'a rien de remarquable, car bon nombre d'accords internationaux contiennent de tels engagements. Ce qui distingue les mesures de confiance de l'Acte final d'Helsinki, c'est qu'elles constituent l'élément central et dominant d'un accord international en matière de sécurité plutôt qu'un élément auxiliaire d'un accord plus vaste. Les mesures relatives à la sécurité comprises dans l'Acte final *sont* effectivement des mesures de confiance. En outre, on en est venu à considérer ces mesures (à tort, à mon avis) comme des synonymes de toute la notion de mesures de confiance. C'est pourquoi l'analyse de ces mesures – passées, présentes et futures – a été fortement axée sur le contenu effectif des mesures d'Helsinki. L'étude des mesures de confiance se fait donc presque toujours en fonction d'une poignée d'engagements modestes, exploratoires et volontaires qui n'ont jamais été conçus pour supporter le poids d'une telle analyse. Ces deux raisons justifient donc amplement qu'on s'arrête à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe et aux mesures de confiance qui en découlent.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

Les antécédents de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) remontent au moins à la proposition, formulée en 1964 par le Comité consultatif politique du Pacte de Varsovie, de tenir une conférence sur la sécurité collective de l'Europe. Une proposition plus élaborée a suivi au cours de la réunion de ce comité consultatif qui s'est déroulée à Bucarest en 1966. Cette proposition (déclaration sur le renforcement de la paix et de la sécurité en Europe) mentionne expressément l'idée d'une conférence sur la sécurité de l'Europe pour «ratifier» le statu quo de l'Europe de l'Est de même que la dissolution de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et la création d'une communauté économique pan-européenne. La déclaration sur la sécurité européenne publiée en 1967 à la Conférence des partis communistes européens organisée à Karlovy Vary reprend les éléments fondamentaux de la nouvelle politique soviétique. Comme dans le cas des conférences quadripartites antérieures (remontant à 1954), la principale préoccupation est la neutralisation de l'Allemagne, suivie de près par le désir d'obtenir une reconnaissance officielle de l'hégémonie soviétique à l'Est. Au cours de ces conférences, on a exploré diverses façons d'y arriver (notamment par des traités distincts pour régler la question de l'Allemagne, des mesures relatives à la sécurité collective, des conférences pan-européennes sur la sécurité et des accords visant la dissolution de l'OTAN et du Pacte de Varsovie) et ces mesures ont continué de figurer dans les propositions de l'URSS et de l'Europe de l'Est.

En 1966, l'idée de recourir à une conférence sur la sécurité de l'Europe pour traiter de dossiers fondamentaux au sujet de l'Europe centrale (surtout le problème de l'Allemagne et les frontières d'après-guerre) était devenue un objectif prioritaire constant de la politique étrangère soviétique. L'Union soviétique n'a toutefois pas réussi à intéresser les États-Unis et les gouvernements de l'Europe de l'Ouest à une conférence sur la sécurité de l'Europe tant que le désir croissant d'une réduction des forces conventionnelles en Europe n'a pas amené les puissances de l'Ouest à vouloir elles aussi une conférence européenne portant sur les questions de sécurité. Les Soviétiques désiraient une conférence multilatérale pour étudier les préoccupations d'ordre politique général (surtout la reconnaissance de l'Allemagne de l'Est et le reste des frontières d'après-guerre en Europe de l'Est). Auparavant, les puissances de l'Ouest avaient répondu aux propositions des Soviétiques et des Européens de l'Est relatives à des conférences sur la sécurité de l'Europe en proposant de réunifier l'Allemagne. Mais désormais, l'Ouest voulait que l'OTAN et le Pacte de Varsovie négocient pour réduire le nombre des troupes et accroître la stabilité en Europe centrale. Cette divergence de vues assez fondamentale a permis à deux voies distinctes de négociations européennes d'émerger. La première allait devenir les négociations de Vienne sur la réduction mutuelle (et équilibrée) des forces (négociations MBFR) et la seconde, la CSCE. Les négociations sur les forces nucléaires de théâtre se sont dégagées de ces deux voies et sont devenues une entreprise distincte dix ans plus tard.

L'invasion de la Tchécoslovaquie a retardé temporairement l'évolution de ces deux projets bien différents. Cependant, au début de 1969, de nombreuses propositions et déclarations (émanant surtout du Pacte de Varsovie) avaient progressivement amélioré l'idée d'une conférence sur la sécurité de l'Europe. En mars, les ministres des Affaires extérieures des pays membres du Pacte de Varsovie publiaient une déclaration mentionnant explicitement que le Canada et les États-Unis pourraient assister à une telle conférence. En juin, au cours d'une autre de ses nombreuses conférences, le parti communiste réclamait la création d'un système plus efficace de sécurité européenne. En octobre 1969, le Pacte de Varsovie publiait l'ordre du jour provisoire d'une conférence sur la sécurité de l'Europe. Les ministres de l'OTAN ont répondu à cette activité fébrile en décembre 1969, déclarant qu'il faudrait des signes de bonne foi pour qu'on puisse réaliser des progrès en vue d'une conférence européenne. Il faudrait notamment un accord sur Berlin. Le communiqué répétait en outre qu'il était important que la réduction mutuelle des forces figure à l'ordre du jour d'une telle conférence.

Au cours des années qui ont suivi, les relations entre l'Union soviétique et l'Allemagne de l'Ouest (la République fédérale d'Allemagne) se sont beaucoup améliorées, ce qui a aidé à accélérer le mouvement vers la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. L'émergence évidente de l'*Ostpolitik* de Brandt et la signature des traités d'amitié liant l'Allemagne de l'Ouest à l'Union soviétique et à la Pologne (août 1970) ont amélioré le climat, de même que la signature de l'Accord quadripartite sur Berlin (septembre 1971). La signature du traité de base assurant la reconnaissance officielle de la République démocratique allemande (Allemagne de l'Est) par l'Allemagne de l'Ouest (novembre 1972) constituait un autre élément positif du point de vue soviétique. En fait, on pourrait faire valoir que ces deux accords bilatéraux ont permis d'atteindre bon nombre des objectifs fondamentaux de la politique européenne de l'Union soviétique. Au cours de la même période, les relations américano-soviétiques se sont elles aussi nettement améliorées (grâce surtout à la négociation de SALT I) et l'Union soviétique s'est tournée de plus en plus vers une conférence sur la sécurité de l'Europe pour cimenter l'amélioration des relations Est-Ouest et pour légitimer l'hégémonie soviétique en Europe de l'Est. En institutionnalisant la détente, les Soviétiques espéraient augmenter le courant de la technologie occidentale en Union soviétique, peut-être réduire quelque peu le fardeau financier de la défense tout en réduisant au minimum les répercussions négatives des idées et de l'influence occidentales en Europe de l'Est et en Union soviétique. Ils espéraient une conférence relativement rapide, qui permettrait de réaliser ces objectifs politiques à un coût réel minime ou nul.

Pour que les États-Unis et les autres pays de l'OTAN participent à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, il fallait absolument que les Soviétiques acceptent de participer à des négociations parallèles sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces en Europe centrale (voir Chapitre quatre). Les consultations et les négociations préliminaires à la CSCE ont commencé le 22 novembre 1972. Elles ont duré plus de huit mois et l'Union soviétique a fait un certain nombre de concessions pour accélérer les choses. Les Soviétiques voulaient une conférence brève traitant d'une gamme étroite de questions économiques et politiques. Ils ont été obligés d'accepter un ordre du jour prévoyant l'étude d'un certain nombre de dossiers qu'ils auraient voulu éviter, notamment une discussion élargie des droits de la personne et des libertés fondamentales. La Conférence elle-même s'est ouverte le 3 juillet 1973 à Helsinki, s'est poursuivie à Genève du 18 septembre 1973 au 21 juillet 1975 et s'est terminée le 1er août 1975[9].

L'Acte final de la CSCE comprend quatre grandes sections.

[9] Les participants étaient la République fédérale d'Allemagne, la République démocratique allemande, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, Chypre, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, Monaco, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, le Royaume-Uni, Saint-Marin, le Saint-Siège, la Suède, la Suisse, la Tchécoslovaquie, la Turquie, l'Union des républiques socialistes soviétiques et la Yougoslavie. L'Albanie est le seul État européen qui n'a pas participé à la conférence.

1. Questions relatives à la sécurité en Europe

   Cette section contient une déclaration sur les principes régissant les relations mutuelles des États participants et un document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement. La déclaration des ententes sur l'égalité souveraine, les droits inhérents à la souveraineté, une promesse de non-recours à la menace ou à l'emploi de la force, des déclarations sur l'inviolabilité des frontières, l'intégrité territoriale des États, le règlement pacifique des différends, et la non-intervention dans les affaires intérieures. On y trouve également une déclaration par laquelle les signataires promettent de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, y compris la liberté de pensée, de conscience, de religion ou de conviction et une déclaration réaffirmant l'égalité des droits et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette section comporte également une déclaration sur la coopération entre les États et une promesse d'exécution des obligations assumées conformément au droit international et à la Charte des Nations unies. La seconde partie de la «première corbeille», le document sur les mesures de confiance, est traitée plus loin dans le présent chapitre.

2. Coopération dans les domaines de l'économie, de la science et de la technique, et de l'environnement

   Cette «corbeille» porte sur les «efforts pour développer la coopération dans les domaines du commerce, de l'industrie, de la science et de la technique, de l'environnement et dans d'autres secteurs de l'activité économique». Elle contient des dispositions sur les échanges commerciaux, des mesures visant à faciliter les contacts d'affaires, la publication et la diffusion de renseignements économiques et commerciaux et la normalisation des statistiques économiques, des normes de production et des règlements techniques. Cette corbeille comprend également des engagements généraux de participer à la coopération industrielle et «des projets d'intérêt commun». On y trouve aussi des déclarations d'intention en vue de l'amélioration de la coopération dans le domaine de la recherche scientifique et technique, de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle des ressources de même que des transports, du tourisme et de la formation technique.

3. Questions relatives à la sécurité et à la coopération en Méditerranée

   Cette section, ajoutée sur l'insistance de Malte, engage les États de la CSCE à consulter les États méditerranéens non participants et à leur accorder le même traitement qu'aux États participants. Il s'agit, en somme, d'une tentative d'étendre la portée de la CSCE aux États du sud de la Méditerranée.

4. Coopération dans les domaines humanitaires et autres

   La dernière grande catégorie comprend de nombreuses déclarations par lesquelles les signataires réclament et promettent d'améliorer les contacts entre les personnes (rencontres familiales, réunion des familles, mariages entre citoyens d'États différents), les échanges d'information ainsi que les conditions de travail des journalistes, d'augmenter les échanges culturels et d'améliorer les échanges éducatifs.

Suivi de la Conférence

Les États participants «déclarent leur résolution ... de tenir dûment compte des dispositions de l'Acte final de la Conférence et de les appliquer». Ils promettent égale-

ment «de poursuivre le processus multilatéral amorcé par la Conférence» en discutant entre eux la mise en application des dispositions et en organisant des réunions pour discuter de cette application et préparer de nouvelles conférences. Enfin, ils conviennent d'assister à une conférence complémentaire à Belgrade en 1977.

L'analyse détaillée de l'ensemble de l'Acte final de la CSCE dépasse largement le cadre de la présente étude. L'Acte final s'est certainement avéré plus complexe que ce à quoi les Soviétiques s'attendaient et les négociations ont duré beaucoup plus longtemps qu'on ne l'avait d'abord prévu. La question de savoir si la «victoire» est allée à l'Est ou à l'Ouest n'est pas encore réglée. Il n'est probablement pas possible de juger à l'heure actuelle s'il y a vraiment eu un gagnant, parce que les processus mis en branle au moment des négociations de la CSCE sont toujours en cours et que de nombreux aspects ne sont pas encore résolus. L'Acte final n'a produit aucune véritable reconnaissance de droit de l'immutabilité des frontières et laisse ouverte au moins la possibilité de la réunification de l'Allemagne, ce qui est contraire aux intérêts soviétiques. L'inclusion explicite de clauses sur les droits de la personne pourrait passer pour cynique, mais la présence de ces clauses fournit à l'Ouest un outil de politique et de propagande utile et pourrait aussi être considérée comme un gain pour l'Ouest. Certains analystes ont fait valoir que même la reconnaissance implicite des frontières de l'Europe de l'Est a été cédée trop facilement contre de vagues promesses que les Soviétiques et les autres États de l'Europe de l'Est ne respecteront pas. Pour d'autres, l'encouragement et le caractère officiel de l'intensification des contacts entre l'Est et l'Ouest dans les domaines social, culturel, scientifique et économique, malgré leurs limites et leurs imperfections, ne peuvent mener qu'à une meilleure compréhension et à la réduction de la tension. Il y a un fond de vérité tant du point de vue pessimiste que du point de vue optimiste. Les vertus de l'Acte final, comme celles de la détente, ont probablement été exagérées; en conséquence, on a passé sous silence les réalisations modestes qui en ont découlé. La CSCE et les dispositions de son Acte final n'ont certes pas tenu toutes leurs promesses, mais elles ont aussi servi à des fins constructives. Un des éléments de la CSCE et de l'Acte final d'Helsinki auquel il faut s'arrêter en particulier est le document sur les mesures de confiance et certains aspects de la sécurité et du désarmement.

Les mesures de confiance d'Helsinki

En bref, ces mesures prévoient un préavis en cas de manœuvres d'envergure et encouragent l'échange d'observateurs militaires. Selon l'Acte final, les États participants reconnaissent

> la nécessité de contribuer à réduire les risques de conflit armé et de malentendus ou d'appréciations erronées concernant les activités militaires qui pourraient susciter de l'inquiétude, notamment lorsque les États participants ne disposent pas en temps utile d'indications claires sur la nature de ces activités.

C'est là une définition raisonnable de la fonction que sont censées remplir les mesures de confiance : réduire la tension et l'incertitude.

Selon l'Acte final d'Helsinki, les participants à la CSCE ont adopté ce qui suit :

> Notification préalable des manœuvres militaires d'envergure
>
> Ils donneront notification de leurs manœuvres militaires d'envergure à tous les autres États participants, par l'entremise des voies diplomatiques habituelles, conformément aux dispositions suivantes :
>
> Notification *sera* donnée des manœuvres militaires d'envergure comprenant au total plus de 25 000 hommes, des formations terrestres manœuvrant indépendamment ou en liaison avec tout élément aérien ou naval ... En outre, dans le cas de manœuvres combinées pour lesquelles le total convenu n'est pas atteint mais qui mettent en jeu des forces terrestres importantes en nombre, associées à des unités amphibies ou aéroportées – ou les deux à la fois – notification *pourra* également être donnée.
>
> Notification *sera* donnée des manœuvres militaires d'envergure qui se dérouleront sur le territoire, en Europe, de tout État participant ainsi que, le cas échéant, dans la zone maritime ou dans l'espace aérien voisins.

Dans le cas où le territoire d'un État participant s'étend au-delà de l'Europe, la notification préalable ne sera nécessaire que pour les manœuvres se déroulant *à l'intérieur d'une zone de 250 kilomètres à partir de la frontière* qui fait face à tout autre État européen participant ou qui est commune à l'un et à l'autre ...

Notification *sera* donnée 21 jours au moins avant le début des manœuvres, *ou bien, si les manœuvres sont décidées dans un délai plus court, le plus tôt possible avant la date de leur commencement*.

La notification *contiendra* des renseignements portant sur la désignation, s'il y a lieu, le but général de la manœuvre, les États qui y sont impliqués, la catégorie ou les catégories et l'importance numérique des forces engagées, la zone intéressée et le calendrier estimatif des manœuvres.

Notification préalable à d'autres manœuvres militaires

Les États participants reconnaissent qu'ils peuvent contribuer davantage à renforcer la confiance et à accroître la sécurité et la stabilité, et qu'à cette fin ils *peuvent* également donner notification de manœuvres militaires de moindre envergure aux autres États participants, en particulier à ceux qui se trouvent à proximité de la zone de telles manœuvres.

À cette même fin, les États participants reconnaissent aussi qu'ils *peuvent* donner notification d'autres manœuvres militaires menées par eux.

Échange d'observateurs

Les États participants inviteront d'autres États participants, *volontairement et sur une base bilatérale, dans un esprit de réciprocité* et de bonne volonté à l'égard de tous les États participants, à envoyer des observateurs aux manœuvres militaires.

L'État invitant déterminera dans chaque cas le nombre des observateurs, les modalités et les conditions de leur participation, et donnera d'autres renseignements s'il le juge utile. Il offrira les services et l'hospitalité appropriés.

Notification préalable de mouvements militaires d'envergure

Conformément aux Recommandations finales des consultations d'Helsinki, les États participants *ont étudié* la question de la notification préalable des mouvements militaires d'envergure à titre de mesure destinée à renforcer la confiance.

En conséquence, les États participants reconnaissent qu'ils *peuvent* notifier leurs mouvements militaires d'envergure, à leur propre discrétion et en vue de contribuer à renforcer la confiance.

Autres mesures destinées à renforcer la confiance

Les États participants reconnaissent qu'il existe d'autres moyens qui pourraient contribuer à l'atteinte de leurs objectifs communs.

En particulier, compte tenu de la réciprocité, et en vue d'une meilleure compréhension mutuelle, ils encourageront les échanges, sur invitation, de personnel militaire, y compris les visites de délégations militaires.

Afin d'apporter une contribution plus complète à la poursuite de leur objectif commun qui est le renforcement de la confiance, les États participants, lorsqu'ils exerceront leurs activités militaires dans la zone couverte par les dispositions relatives à la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure, tiendront dûment compte de cet objectif et le respecteront.

Ils reconnaissent également que l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des dispositions exposées ci-dessus, pourrait permettre moyennant de nouveaux efforts de développer et d'étendre les mesures destinées à renforcer la confiance.

Questions relatives au désarmement

Les États participants reconnaissent l'intérêt que présentent, pour eux tous, les efforts tendant à diminuer les risques de confrontation militaire et à promouvoir le désarmement et qui ont pour objet de compléter la détente politique en Europe et de renforcer leur sécurité ... (C'est nous qui soulignons.)

Il ne fait guère de doute que les mesures de confiance convenues à Helsinki sont modestes. Elles sont volontaires, ne lient les parties qu'au sens politique large et ne portent que sur quelques préoccupations militaires très fondamentales. En pratique, ces mesures ne portent que sur les manœuvres militaires d'envergure engageant plus de 25 000 hommes et exigeant un préavis de 21 jours *si possible*. Le préavis relatif aux manœuvres moins importantes est totalement volontaire. L'échange d'observateurs est également volontaire et doit se fonder sur le principe de la réciprocité. Certains critiques ont insisté indûment sur le caractère volontaire de ces mesures de confiance. Il est peut-être exagéré de dire que les mesures de confiance *doivent* nécessairement être volontaires, mais leur nature est telle qu'il faut accorder beaucoup de prix à ce caractère volontaire (on ne peut forcer ou imposer la confiance). Il convient également de dire que, bien que les mesures de confiance de l'Acte final d'Helsinki soient très modestes, l'idée du renforcement de la confiance en était alors à ses premiers balbutiements; à ce titre, les mesures se devaient probablement d'être modestes. On s'attendait à ce que des mesures plus téméraires et plus importantes puissent découler de l'expérience acquise par ce début modeste qu'était l'Acte final. Comme nous le verrons, les possibilités en matière de mesures de confiance (et de sécurité) dépassent de beaucoup les mesures d'Helsinki, qui en sont pourtant le point de départ. Les mesures d'Helsinki font donc partie d'un processus plus large qui va jusqu'à la Conférence complémentaire de Belgrade, à celle de Madrid et à la Conférence sur le désarmement en Europe. Il ne serait simplement *pas* juste de reprocher à ces mesures de ne pas atteindre des objectifs qu'elles n'ont jamais visés. Les mesures de confiance n'ont pas été conçues pour contraindre sérieusement le comportement militaire et personne ne s'attendait à ce qu'elles le fassent, pas plus qu'elles ne visaient à transformer la relation hostile entre l'Est et l'Ouest en Europe. Il ne faudrait pas l'oublier lorsqu'on porte un jugement sur les aspects positifs et négatifs de la notion de renforcement de la confiance.

De façon pratique, une manière évidente d'évaluer les mesures de confiance d'Helsinki consiste à examiner la performance des États participants en fonction des critères établis par l'Acte final. Les États ont-ils respecté ces engagements, certes modestes? Johan Holst a examiné en profondeur l'application de ces mesures entre 1975 et 1982. Selon lui :

> Les États de l'Est respectent rigoureusement le préavis de 21 jours, et c'est également le cas pour les manœuvres occidentales sur le front central. Cependant, la Norvège a pris l'habitude de donner un préavis de 30 jours. Les États neutres et non alignés ont également tendance à donner un préavis plus long ...
>
> Le profil des manœuvres militaires semble assez stable. Dans deux cas seulement, les manœuvres faisaient appel à 70 000 hommes. L'OTAN a invité des observateurs à 19 manœuvres d'envergure sur 22 ... le Pacte de Varsovie à 8 sur 17 ... La détérioration des relations internationales se traduit par le fait que les États de l'Est n'ont pas invité d'observateurs occidentaux depuis 1979.
>
> Les États occidentaux et les États neutres et non alignés ont toujours invité des observateurs de tous les États de la CSCE ou d'un échantillon représentatif. Au cours des premières années, les pays de l'Est avaient tendance à n'inviter que les pays voisins, mais ils ont par la suite étendu leurs invitations ...
>
> Les États occidentaux et les États neutres et non alignés ont choisi d'annoncer des manœuvres inférieures au seuil de 25 000 hommes ... Aucun État n'a été accusé de n'avoir pas donné notification d'une manœuvre militaire d'envergure. Cependant, l'Union soviétique n'aurait apparemment pas fourni les renseignements convenus dans son préavis sur l'exercice *Zapad-81*, ... Aucun État n'a donné notification d'un exercice naval ou aérien indépendant[10].

10 Johan Jorgen Holst, «Confidence-building Measures : A Conceptual Framework,» *Survival* Vol. XXV nº 1, p. 7. L'article contient une liste complète des manœuvres de l'Est, de l'Ouest et des pays neutres et non alignés.

Ces faits montrent un respect assez rigoureux de la lettre des mesures de confiance d'Helsinki, mais rarement de tout leur esprit. Les limites qui découlent du caractère non obligatoire des mesures et de leur portée très modeste font ressortir deux façons d'en améliorer l'usage à la lumière de l'expérience. La première consiste à les rendre diplomatiquement obligatoires (par exemple, sous forme de traité) et l'autre à en étendre la portée. Le processus mis en branle par les premières négociations de la CSCE se dirige, bien que péniblement, dans cette voie.

La Conférence complémentaire de Belgrade

L'Acte final d'Helsinki comporte l'engagement de convoquer des réunions où les participants pourraient procéder à un «échange de vues approfondi sur la mise en œuvre des dispositions de l'Acte final et sur l'exécution des tâches définies par la Conférence». La première de ces rencontres devait avoir lieu à Belgrade en 1977.

La Conférence de Belgrade portait principalement sur les droits de la personne et les libertés fondamentales. Évidemment, la principale opposition s'est fait sentir entre les États occidentaux et ceux de l'Est, mais des divergences moins prononcées se sont aussi fait jour au sein des États occidentaux. Les pays de l'OTAN sont venus à Belgrade dans l'intention d'examiner l'application de l'ensemble de l'Acte final d'Helsinki (mais particulièrement le domaine des droits de la personne), tandis que les Soviétiques et leurs alliés souhaitaient surtout une conclusion rapide qui leur aurait épargné des reproches excessifs au chapitre des droits de la personne. Les États neutres et non alignés conseillaient la modération et présentaient des propositions axées sur leurs propres intérêts. Malgré les efforts de l'Union soviétique et d'au moins trois de ses alliés (la Bulgarie, la Tchécoslovaquie et l'Allemagne de l'Est), il y a eu un examen détaillé de l'application de l'Acte final d'Helsinki. Comme il fallait s'y attendre, on a fortement reproché à l'Union soviétique et à l'Europe de l'Est de n'avoir pas appliqué tous les aspects de l'Acte final. L'Union soviétique a écouté les critiques, mais en général n'a pas répondu directement, préférant accélérer l'examen.

Dans le domaine des mesures de confiance, cet examen a permis de conclure que les mesures d'Helsinki avaient été appliquées correctement, même si l'on n'avait respecté que la lettre de l'accord. Les participants ont discuté longuement de la mesure dans laquelle les divers États avaient appliqué les mesures de confiance dites «facultatives» ou volontaires. Les États de l'Ouest, de même que les pays neutres et non alignés, se plaignaient de la piètre performance de l'Union soviétique et des pays du Pacte de Varsovie à cet égard. Les renseignements fournis au sujet des manœuvres notifiées étaient sommaires, les conditions de travail des observateurs étaient mauvaises et les Soviétiques s'en étaient strictement tenus aux renseignements et aux préavis exigés par l'Acte final.

En plus d'examiner l'application des mesures de confiance, on a proposé un certain nombre de nouvelles mesures de confiance ou l'élargissement des mesures existantes. L'Union soviétique a déposé un projet comportant un traité interdisant le recours en premier aux armes nucléaires, un accord interdisant l'augmentation du nombre des membres des alliances, un plafond de 50 000 à 60 000 hommes pour les manœuvres et l'extension des mesures de confiance d'Helsinki aux États du sud de la Méditerranée. Ces propositions étaient des tentatives mal déguisées d'entraver l'action de l'OTAN. Selon l'OTAN, un traité interdisant le recours en premier aux armes nucléaires priverait l'Occident d'un élément vital de sa politique de défense. La restriction du nombre de membres des alliances visait tout simplement à empêcher l'Espagne d'entrer au sein de l'OTAN. Si les manœuvres étaient limitées à 60 000 hommes, l'OTAN aurait du mal à entraîner efficacement diverses forces.

Les États occidentaux ont répondu par une proposition de leur cru, soumise par le Canada, les Pays-Bas, la Norvège et le Royaume-Uni. Ils proposaient d'abaisser à 10 000 hommes les effectifs minimums assujettis au préavis et de fournir des renseignements beaucoup plus détaillés sur les manœuvres. Ils proposaient également un code de conduite complet pour le traitement des observateurs et un préavis obligatoire pour tous les mouvements militaires d'envergure (autres que des manœuvres) regroupant plus de 25 000 hommes. Les États du Pacte de Varsovie ont rejeté la proposition, ne pouvant accepter de fournir des renseignements qu'ils jugeaient injustifiés.

Les États neutres et non alignés ont présenté leur propre proposition visant, entre autres, à clarifier les mesures de confiance d'Helsinki. La proposition comportait une définition modifiée des manœuvres d'envergure, pour que celles-ci comprennent la réunion d'un certain nombre de petites manœuvres rapprochées dans le temps ou dans l'espace. En outre, la proposition prévoyait des renseignements plus précis dans les préavis et un code de conduite pour le traitement des observateurs (comportant une plus grande liberté et de meilleures conditions). Enfin, la proposition traitait de la nécessité de donner un préavis en cas de manœuvres navales et laissait entendre que les renseignements sur les budgets militaires pourraient constituer des mesures de confiance utiles.

Aucune des propositions nouvelles ou révisées mises de l'avant par chaque groupe n'a réussi à obtenir l'appui nécessaire pour être adoptées, et les perspectives de progrès dans le domaine des mesures de confiance semblaient aussi sombres que dans les autres domaines à l'étude. Les États neutres et non alignés, appuyés par la Roumanie, ont tenté de contourner l'absence de consensus en suggérant qu'un groupe distinct d'experts se réunisse pour étudier un certain nombre de nouvelles propositions de mesures de confiance. Ni les États-Unis ni l'Union soviétique n'étaient particulièrement favorables à cette idée, chacun craignant qu'une telle conférence ne tourne à l'avantage de l'autre.

La rédaction d'un document de clôture acceptable à tous les États participants s'est avérée presque impossible. L'Union soviétique a refusé d'accepter des projets de proposition soulignant les lacunes à l'égard de l'application de l'Acte final. Les États-Unis et les pays occidentaux ont refusé d'accepter un document laissant entendre que l'application ne posait aucun problème (surtout dans le domaine des droits de la personne et des libertés fondamentales). Après de nombreuses tentatives de compromis, le Danemark présentait, le 4 mars 1978, un document sans grande signification qui ne faisait guère plus que reconduire le processus d'Helsinki à Madrid et à la prochaine conférence complémentaire.

La Conférence complémentaire de Madrid

Au cours de la période qui a précédé le début de la conférence de révision de Madrid, de nombreux États participants ont fait connaître des projets d'amélioration des mesures de confiance d'Helsinki. Le Pacte de Varsovie a manifesté qu'on était prêt à ramener à 20 000 hommes le nombre minimum pour les manœuvres d'envergure et a également parlé de signaler les manœuvres aériennes et navales. Ce qui est plus important, le gouvernement français a précisé sa proposition de mai 1978 au sujet d'une Conférence sur le désarmement en Europe, suggérant de convoquer cette rencontre après la fin de la conférence de Madrid, de la faire porter uniquement sur les armes et les forces classiques, que ses dispositions soient obligatoires et qu'elle englobe toute l'Europe, y compris la portion européenne de l'Union soviétique. La conférence devait comporter deux phases, la première porterait

sur les mesures de confiance et la seconde (parallèlement aux négociations des MBFR), sur la négociation de réductions des forces classiques. Les Soviétiques ont également proposé ce qu'ils appelaient une conférence européenne sur la détente militaire. À la différence de la proposition française, cette conférence devait être indépendante de la CSCE.

Les séances préparatoires à la Conférence de révision de Madrid ont commencé le 9 septembre 1980. L'OTAN et les pays neutres et non alignés ont bien précisé qu'ils voulaient que la première partie de la Conférence de révision soit effectivement un examen approfondi de l'application de l'Acte final d'Helsinki. Cet examen devait être suivi de l'étude de nouvelles propositions. Les Soviétiques, par contre, voulaient que l'étude de l'application soit la plus brève possible (se rappelant trop bien les dures critiques essuyées à Belgrade). Selon eux, la majeure partie de la Conférence de révision devait être consacrée aux nouvelles propositions. Il va sans dire que ces points de vue divergents ont abouti à une impasse. Une solution de compromis élaborée par la Suède, l'Autriche, Chypre et la Yougoslavie a permis d'en sortir. Même si la conférence devait comporter un examen de six semaines, le compromis prévoyait que les deux dernières semaines seraient consacrées à l'étude de nouvelles propositions. Mais ce qui est plus important, le compromis des pays neutres et non alignés stipulait que la Conférence de révision ne serait pas ajournée avant qu'on ne se soit entendu sur la prochaine session complémentaire.

La Conférence de révision a commencé le 12 novembre 1980 et a presque aussitôt dégénéré en échanges acerbes. Le point de mire était l'invasion soviétique de l'Afghanistan et les États-Unis étaient bien décidés à profiter de leur avantage sur cette question. Les Soviétiques soutenaient que cette discussion n'était pas du ressort de la CSCE. Par ailleurs, le spectre de l'intervention soviétique en Pologne aggravait une situation déjà pénible.

Au cours de la Conférence de révision, on a avancé d'innombrables propositions visant à étendre, améliorer ou compléter les mesures d'Helsinki. Le Pacte de Varsovie a proposé une conférence sur la détente militaire et le désarmement en Europe et la France a présenté une version perfectionnée de sa proposition de conférence sur le désarmement en Europe. Au fil des mois, on a progressé graduellement vers un accord sur le mandat d'une conférence distincte traitant des questions de sécurité en Europe et, fondée en grande partie sur le modèle français. À la mi-été de 1981, il semblait y avoir accord sur de nombreuses questions reliées au projet de conférence. Les États participants convenaient que la conférence devrait élaborer une deuxième génération de mesures de confiance, politiquement obligatoires, militairement «significatives» et vérifiables. *Ces mesures de confiance de deuxième génération, selon une suggestion yougoslave, devaient s'appeler mesures de confiance et de sécurité.* La principale question en suspens était la définition des limites géographiques. Les Soviétiques acceptaient d'étudier des mesures de confiance s'étendant à l'Est jusqu'à l'Oural, mais ils refusaient de préciser ce qu'ils entendaient par une extension géographique correspondante et compensatoire vers l'ouest. Quand les Soviétiques ont enfin précisé leur pensée sur cette question, l'extension proposée s'est révélée si ambiguë et susceptible d'être si énorme que les négociateurs occidentaux l'ont refusée tout net. La définition de la portée géographique restait une question litigieuse, surtout parce qu'elle était le fer de lance de visées et de préoccupations beaucoup plus vastes de la politique étrangère de l'Est et l'Ouest. Les Soviétiques voulaient étendre la zone visée par les mesures de confiance et de sécurité aussi loin que possible vers l'ouest pour diminuer la marge de manœuvre des Américains et les empêcher, autant que possible, d'envoyer des renforts en Europe. Ils tentaient également de réaliser cet objectif en introduisant des mesures de confiance et de sécurité dans le domaine aérien et naval susceptibles de nuire à la capacité des Américains de renforcer l'Europe. Les États-Unis étaient tout aussi décidés à s'y refuser. En outre, les Soviétiques voulaient donner l'impression que les Américains faisaient obstruction à l'élaboration d'accords raisonnables sur le contrôle des armements en Europe, jetant ainsi une autre pomme de discorde entre les Américains et leurs alliés européens de l'OTAN, tout en augmentant le sentiment anti-américain chez le public européen.

La Conférence de révision a progressé très lentement tout au long de la seconde moitié de 1981, tant sur le dossier des droits de la personne que sur certaines des questions relatives à la Conférence sur le désarmement en Europe. Afin de susciter un réel déblocage, les pays neutres et non alignés ont présenté une ébauche équilibrée de document de clôture, mais l'imposition presque simultanée de la loi martiale en Pologne a mis fin pour un temps à tout espoir de progrès. Les événements de Pologne ont tellement empoisonné les relations qu'aucun progrès réel n'a été possible pendant presque un an. Si la Conférence de révision et le processus de la CSCE n'ont pas pris fin, c'est que les États-Unis et l'Union soviétique ne voulaient pas accepter les conséquences négatives d'un retrait qui mettrait fin à la Conférence. En novembre 1983, les États de l'OTAN ont présenté des modifications au projet soumis en 1981 par les États neutres et non alignés. Ces modifications touchaient en général les questions relatives aux droits de la personne reliées à la Pologne et, par voie de conséquence, aucun progrès réel n'était possible. Comme ils l'avaient fait à maintes reprises auparavant en cas d'impasse, les États neutres et non alignés ont sérieusement tenté d'assurer la survie de la Conférence en élaborant un compromis susceptible de combler le fossé entre l'Est et l'Ouest. Cette fois, ils ont révisé leur ébauche de document de clôture rédigé en décembre 1981, y ajoutant certaines des préoccupations occidentales à l'égard des droits de la personne et une proposition plus détaillée de conférence sur le désarmement en Europe. Bien que l'Union soviétique ait laissé savoir qu'elle accepterait la version révisée, les États occidentaux ont continué de refuser leur approbation, exigeant l'inclusion de quatre modifications relatives aux droits de la personne. C'est à la délégation espagnole qu'est revenue la tâche de concevoir les dernières révisions à apporter au document. Le compromis espagnol, présenté le 17 juin 1983, comportait l'abandon d'une allusion négative au brouillage radio en échange d'une conférence spéciale pour étudier les «contacts humains» (en particulier la réunification de familles habitant dans des pays de l'Est et de l'Ouest). Les États-Unis et l'Union soviétique ont accepté le compromis espagnol et laissé savoir qu'ils accepteraient de signer cette version du document.

Le Document de clôture de Madrid, addenda de 35 pages à l'Acte final d'Helsinki, signé le 6 septembre 1983, comprenait de nombreuses précisions et de nouvelles dispositions concernant les droits des journalistes, les droits religieux et le rôle des Églises, les contacts humains et la réunification des familles, l'accès aux missions diplomatiques et consulaires, le droit d'association des travailleurs, les mesures contre le terrorisme et le droit de groupes indépendants de surveiller le respect de l'Acte final. De l'avis de la plupart des participants, le Document de clôture réalisait un équilibre modeste entre les positions opposées. Bon nombre des modifications sur les droits de la personne proposées par l'Ouest ont été éliminées ou beaucoup affaiblies. Il restait cependant assez de substance pour satisfaire les États-Unis et les autres États occidentaux de même que les pays neutres et non alignés. Certaines des modifications pouvaient servir, au cours des sessions à venir, de point de départ pour des extensions, des clarifications et des améliorations. En outre, la promesse d'une autre conférence d'examen et d'un certain nombre de réunions complémentaires spéciales garantissait que l'attention du public et du monde diplomatique demeurerait fixée pendant un certain temps sur les réalisations concrètes. Le document de Madrid prévoyait huit sessions spéciales.

1. La Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe, qui devait s'ouvrir le 17 janvier 1984 à Stockholm.
2. Une réunion d'experts sur le règlement pacifique des différends, qui devait se dérouler pendant six semaines à Athènes, à compter du 21 mars 1984.
3. Un séminaire sur la coopération dans la région méditerranéenne, à Venise, du 16 au 26 octobre 1984.
4. Une réunion d'experts sur les droits de la personne, devant se dérouler pendant six semaines à Ottawa, à compter du 7 mai 1985.
5. Une session spéciale à Helsinki, en 1985, pour commémorer le 10e anniversaire de la signature de l'Acte final d'Helsinki.

6. Un Forum de la culture, devant avoir lieu à Budapest en 1985.
7. Une réunion d'experts sur les contacts entre les personnes, devant se dérouler pendant six semaines à Berne, à compter du 16 avril 1986.
8. La troisième conférence de révision de la CSCE, devant avoir lieu à Vienne à compter du 4 novembre 1986.

La conférence distincte portant expressément sur les mesures de confiance et de sécurité et le désarmement en Europe était l'aboutissement de nombreuses années d'efforts. Même si au départ les intentions et les attentes de l'Union soviétique, d'une part, et des participants occidentaux (surtout la France et l'Allemagne), d'autre part, étaient quelque peu divergentes, la conférence offre maintenant au moins la perspective de toute une nouvelle série de mesures de confiance *et de sécurité* qui pourraient grandement améliorer les mesures d'Helsinki.

Selon le Document final de Madrid :

> L'objectif de cette conférence est d'entreprendre, par étapes, de nouvelles actions efficaces et concrètes, propres à faire progresser l'œuvre de renforcement de la confiance et de la sécurité et à parvenir au désarmement.
>
> La conférence amorcera ainsi un processus dont la première phase sera consacrée à la négociation et à l'adoption d'une série de mesures de confiance et de sécurité, se complétant mutuellement, destinées à diminuer le risque de confrontation militaire en Europe.
>
> Ces mesures de confiance et de sécurité couvriront l'ensemble de l'Europe ainsi que la zone maritime et l'espace aérien voisins[11]. Elles seront militairement significatives, politiquement contraignantes et assorties de formes adéquates de vérification correspondant à leur contenu.
>
> En ce qui concerne la zone maritime et l'espace aérien voisins, ces mesures s'appliqueront aux activités militaires de tous les États participants, dès lors qu'elles touchent à la sécurité en Europe et qu'elles sont, de même, partie des activités se déroulant dans l'ensemble de l'Europe tel que mentionné ci-dessus, que les États participants conviendront de notifier. Les spécifications nécessaires seront établies lors des négociations.

Les mesures de confiance et de sécurité qui seront étudiées à Stockholm comprendront vraisemblablement bon nombre de celles qui ont été suggérées à Madrid. La proposition du 12 décembre 1980 soumise par l'Autriche, Chypre, la Finlande, le Liechtenstein, Saint-Marin, la Suède, la Suisse et la Yougoslavie, par exemple, contient un certain nombre de mesures possibles, notamment certaines extensions et révisions évidentes des mesures d'Helsinki, entre autres la réduction à 18 000 du nombre minimum d'hommes pour la notification des manœuvres (y compris les manœuvres combinées); l'extension de la notification préalable à 30 jours; des renseignements accrus sur les manœuvres et des directives quant à l'échange des observateurs et à la façon de les traiter. La proposition prévoit également un préavis de 30 jours dans le cas des mouvements militaires d'envergure regroupant plus de 18 000 hommes (y compris un ensemble de mouvements de petits groupes); un préavis de 30 jours (ou plus) en cas d'exercices navals auxquels participeraient des effectifs amphibies de plus de 5 000 hommes ou 10 grands navires de guerre amphibie; un préavis relatif aux manœuvres navales d'envergure et la franchise

[11] Le texte du Document de clôture contient la note suivante : «Dans ce contexte, le terme "zone maritime voisine" s'entend comme se référant également aux zones océaniques voisines de l'Europe.» Cette note vise à résoudre temporairement le problème d'une extension compensatoire de la zone des mesures de confiance. L'emploi par les Soviétiques du terme «zone océanique» visait au départ à inclure, au moins éventuellement, de vastes régions de l'océan Atlantique. La présence conjointe de ce terme et du terme implicitement plus restrictif de «zone maritime» préféré par l'Ouest devra être précisée à Stockholm.

à l'égard des renseignements sur les dépenses militaires. Parmi les autres possibilités, mentionnons la restriction des mouvements des forces dans les zones de «haute tension» (notamment la zone frontalière entre les deux Allemagnes); l'emploi d'observateurs à des points d'entrée et de sortie fixes pour contrôler la rotation des troupes dans les zones de garnison et des échanges de renseignements plus détaillés sur le matériel et le personnel. Certaines de ces mesures ont déjà été suggérées lors des négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces, où elles portent le nom de mesures associées. Nous reviendrons au Chapitre six sur ces mesures de sécurité et de confiance et sur certaines autres.

Jusqu'ici, la CSCE n'a connu, au mieux, qu'un succès modeste. Elle a toutefois survécu, encore que de justesse, à la grave détérioration des relations politiques Est-Ouest pour donner naissance à la Conférence sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe. Il est manifestement trop tôt pour dire si cette conférence aboutira à l'adoption de mesures de confiance significatives ou si elle sera tout simplement une autre victime de la vive animosité qui caractérise les relations américano-soviétiques. Il semble improbable que des éléments positifs ressortent de cette conférence *à moins* d'une amélioration du climat général des relations Est-Ouest. Cependant, il n'est pas inconcevable qu'une certaine somme d'efforts et de bonne volonté manifestée à la Conférence de Stockholm elle-même améliore de façon appréciable l'état général des relations Est-Ouest. La première session n'a pas été encourageante mais, à tout le moins, une deuxième devait commencer au début de mai 1984.

Ironiquement, l'autre processus, que l'Ouest désirait beaucoup plus que la CSCE, soit les négociations sur la réduction mutuelle des forces et des armements et sur les mesures associées en Europe centrale, n'a pas été très productif et n'a pas, en général, réussi à réduire la tension en Europe centrale. La Conférence de Stockholm et ses suites éventuelles pourraient même un jour remplacer ces négociations. Compte tenu de l'histoire assez malheureuse de ces négociations, les leçons qu'on en tirera pourraient être précieuses.

Les negociations sur la
reduction mutuelle
et equilibreé des forces

Chapitre quatre

Les négociations sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces

Les négociations sur la réduction mutuelle des forces et des armements, et des mesures associées en Europe centrale[12] peuvent être considérées comme un *processus* de renforcement de la confiance, même si aucun accord n'a encore été effectivement négocié[13]. Ces négociations longues et tortueuses ont beaucoup révélé sur *les perceptions et les optiques fondamentales des deux principaux groupes de négociation*, qui ont cherché (peut-être pas toujours très sérieusement) une formule acceptable permettant de réduire les forces classiques et de diminuer les tensions en Europe centrale. C'est un processus très conforme à l'esprit du renforcement de la confiance. En outre, une partie du processus comporte l'élaboration de certaines mesures de confiance particulières appelées mesures associées. Certaines de ces mesures associées sont une nouvelle version des mesures de confiance d'Helsinki tandis que d'autres ressemblent beaucoup à la deuxième génération des mesures de confiance et de sécurité, plus exigeantes que celles de la première génération. Enfin, il convient de rappeler que l'idée des négociations sur les «MBFR» a été mise de l'avant par l'OTAN pour contrer ou contrebalancer la proposition de la CSCE présentée à de nombreuses reprises par le Pacte de Varsovie. Depuis lors, les deux processus de négociation existent d'une façon parallèle mais distincte qui traduit, en termes généraux, la différence fondamentale entre la démarche de l'Ouest et de l'Est à l'égard du contrôle des armements, différence qui va jusqu'à l'élaboration et la négociation des mesures de confiance. En général, l'Ouest (surtout les Américains) préfère des négociations non politiques, à caractère technique, sur le contrôle des armements tandis que l'Est (l'Union soviétique) préfère des négociations «politiques» sur les questions générales touchant les relations entre les grandes puissances. C'est ainsi que la CSCE a été une entreprise essentiellement politique tandis que les négociations sur les «MBFR» ont été beaucoup plus étroitement techniques. Comme on l'a vu au Chapitre trois, l'Acte final d'Helsinki de la CSCE a produit des mesures de confiance très modestes, volontaires et sans caractère d'intrusion. Les négociations sur les «MBFR» ont achoppé sur des mesures de confiance plus marquées par l'intrusion et se sont heurtées à l'incapacité de produire une base commune de données. Le sort de chacune de ces deux séries de négociation pourrait servir d'avertissement instructif à ceux qui voudraient proposer des mesures de confiance et de sécurité à compter de 1984.

«MBFR» – Historique

Les origines des entretiens de Vienne sur la réduction mutuelle et équilibrée des forces remontent au rapport Harmel de 1967. Ce rapport réalisé par un groupe d'étude de l'OTAN chargé d'examiner les tâches futures de l'Alliance, arrivait à la conclusion qu'un accommodement politique avec l'Est était essentiel et qu'il devrait comporter des réductions des forces classiques. Les résultats de ce rapport ont été influencés par le fait que de nombreux membres de l'OTAN désiraient de plus en plus réduire leurs effectifs classiques et leur budget au chapitre de la défense. C'était particulièrement le cas des États-Unis, où la guerree du Vietnam devenait de plus en plus impopulaire et où la résistance du Congrès face au financement des troupes américaines en Europe était une grave réalité politique intérieure. En outre, l'Europe s'intéressait de plus en plus aux moyens de favoriser la détente. Le rapport Harmel a reçu l'approbation des ministres de l'OTAN en décembre 1967 et a abouti directement à la Déclaration de juin 1968, par les

[12] C'est là le nom officiel des négociations. En Occident, elles sont communément connues sous le nom de réduction mutuelle et équilibrée des forces, en anglais «Mutual and Balanced Force Reductions» (MBFR). À l'Est, on n'emploie jamais le terme «équilibrée» et les négociations s'appellent «réduction des forces armées et des armements en Europe centrale».

[13] Le Chapitre cinq traite de la distinction entre les mesures de confiance et le processus de renforcement de la confiance. Cette distinction, qui va presque entièrement de soi, touche à la différence entre le produit final – une mesure codifiée, obligatoire ou non – et un processus permanent considéré sans égard à son aboutissement.

ministres de l'OTAN, sur les négociations relatives aux «MBFR» (déclaration qu'on a appelée le Signal de Reykjavik). La déclaration ministérielle mentionnait la nécessité de l'équilibre des forces en Europe centrale et précisait qu'il était souhaitable d'entreprendre un processus aboutissant à des réductions mutuelles des forces[14].

L'invasion soviétique de la Tchécoslovaquie a soulevé les perturbations et suscité la mauvaise volonté que l'on attendait, mais a moins nui à l'ouverture des pourparlers que le peu d'empressement beaucoup plus fondamental des parties à considérer les propositions de l'adversaire. Jusqu'en mars 1971, l'OTAN et l'Union soviétique ont continué de favoriser leurs propres propositions, écartant plus ou moins celles de l'autre camp. Les Soviétiques ont continué à réclamer une conférence générale en Europe pour légitimer les frontières d'après-guerre tandis que l'OTAN continuait de réclamer des entretiens restreints sur la réduction des forces. Le 30 mars, le discours de Leonid Brejnev au 24e Congrès du Parti communiste marquait une évolution sensible de la politique soviétique, car il exprimait un intérêt manifeste à l'égard des négociations sur la réduction des forces classiques. Le 14 mai 1971, Brejnev indiquait de façon encore plus claire que les Soviétiques étaient intéressés à négocier. Malgré cela, il a fallu attendre encore une année avant de réaliser des progrès réels vers un accord sur de véritables négociations et l'accord final des Soviétiques semble avoir été conditionné par l'acceptation américaine d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe.

Les entretiens préliminaires ont commencé en janvier 1973 à Vienne. Ces sessions portaient sur le statut des États participants et ont bientôt abouti à une impasse. L'OTAN voulait notamment que la Hongrie compte parmi les participants directs, à cause de la proximité géographique des 55 000 hommes du groupe méridional des forces soviétiques postés en Hongrie. L'Union soviétique refusait absolument, déclarant que la Hongrie était un «État de flanc» semblable à l'Italie. Du point de vue soviétique, le groupe méridional des forces était essentiel pour maintenir l'emprise sur la Yougoslavie, la Hongrie et la Roumanie. Le statut de la Hongrie n'était pas négociable. Les pays occidentaux se sont sentis obligés d'accepter cette position pour que les négociations principales aient lieu. Les Soviétiques n'ont pas réussi à laisser la participation ouverte aux États autres que les membres des alliances et ont dû abandonner leurs efforts pour que la France participe aux négociations. Bien que ce soient les Soviétiques qui aient gagné le plus lors des sessions préliminaires, il faut se rappeler que les États de l'OTAN – et en particulier les États-Unis – se trouvaient dans une position de faiblesse. On réclamait fortement aux États-Unis la réduction des effectifs américains en Europe (comme en témoignent les divers efforts législatifs du sénateur Mike Mansfield) et ces pressions limitaient considérablement la marge de manœuvre des négociateurs de l'OTAN.

Les négociations proprement dites ont commencé le 30 octobre 1973. Il y avait sept «participants directs» (les États qui avaient des forces militaires en Europe centrale) soit la Belgique, le Canada, les États-Unis, le Luxembourg, les Pays-Bas, la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni. Les cinq «participants spéciaux» de l'OTAN (les États situés près de la zone de réduction mais à l'extérieur de celle-ci) étaient le Danemark, la Grèce, l'Italie, la Norvège et la Turquie. Les «participants directs» du Pacte de Varsovie étaient la Pologne, la République démocratique d'Allemagne, la Tchécoslovaquie et l'Union soviétique. Les «participants spéciaux» étaient la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie. La France, État disposant de forces militaires importantes dans la zone de réduction mais qui n'était plus

14 On trouvera des renseignements utiles sur les négociations relatives aux «MBFR» dans : Jonathan Dean, «MBFR: From Apathy to Accord,» *International Security* Vol. 7 nº 4; John G. Keliher, *The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions* (New York: Pergamon Press); Jeffrey Record, *Force Reductions in Europe: Starting Over* (Cambridge, Massachusetts: Institute for Foreign Policy Analysis, Inc., 1980); et Lothar Ruehl, *MBFR: Lessons and Problems* (Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1982).

membre militaire de l'OTAN brillait par son absence. Ce pays a poursuivi en même temps d'autres plans pour le contrôle des armements et le désarmement en Europe qui ont abouti indirectement à la Conférence sur le désarmement en Europe – la CDE.

Le Pacte de Varsovie a présenté sa première proposition le 8 novembre, à la surprise des délégués de l'Ouest. Il proposait que les négociations se déroulent en une seule phase avant toute réduction. La première étape des réductions aurait abaissé de 20 000 hommes de chaque côté les effectifs terrestres et aériens des participants directs. La seconde étape, soit une réduction supplémentaire de 5 %, était prévue pour 1976. La troisième étape aurait comporté une réduction de 10 % des effectifs terrestres et aériens en 1977. Les forces en poste (comme l'armée américaine) se seraient retirées du continent en unités organiques, emportant avec elles tout leur matériel. Les forces indigènes (par exemple celles de l'Allemagne) auraient été démobilisées. Aucune vérification n'était prévue et les forces en place n'étaient pas chiffrées. Parce que les forces n'étaient *pas* égales au départ (selon les négociateurs de l'Ouest) cette proposition aurait abouti à une réduction asymétrique ou déséquilibrée, perpétuant l'avantage du Pacte de Varsovie au plan des effectifs et des chars de bataille. L'OTAN ne pouvait accepter un tel résultat. Elle considérait également que la rapidité des réductions (trois ans) pouvait entraîner une certaine déstabilisation. Enfin, les réductions auraient eu un effet particulièrement grave sur les effectifs militaires ouest-allemands.

Les négociateurs du Pacte de Varsovie ont modifié leur première proposition en octobre 1974 en suggérant que les premières réductions de 20 000 hommes (de chaque côté) comprennent 10 000 Américains et Soviétiques et 5 000 Allemands de l'Ouest et Polonais. On s'attendait à ce que d'autres retraits soient négociés. Cette proposition ne comportait pas non plus de chiffres convenus sur la taille des effectifs et ne faisait pas vraiment état de mesures de vérification.

La première proposition de l'OTAN (22 novembre 1973) prévoyait des réductions en deux phases. La première phase aurait comporté une réduction de 15 % des forces soviétiques et américaines. Ainsi, 29 000 soldats américains auraient quitté l'Allemagne (sans emporter leur matériel) tandis que les Soviétiques auraient retiré une armée blindée au complet (68 000 hommes et 1 700 chars). La seconde phase aurait comporté, pour chaque camp, des réductions des forces indigènes jusqu'à un plafond global de 700 000 membres des forces terrestres. La négociation de la seconde phase devait cependant être conditionnelle à la réussite de la première phase. L'effet disproportionné des réductions proposées sur le groupe de forces soviétiques en Allemagne et l'absence de mention directe de réductions militaires allemandes (préoccupation soviétique dominante et permanente) de même que certaines autres caractéristiques de la seconde rendaient la proposition de l'OTAN inacceptable à l'Union soviétique.

La proposition de l'OTAN a été modifiée en décembre 1975. La nouvelle proposition se caractérisait surtout par l'offre américaine de retirer 1 000 ogives nucléaires tactiques, 36 lance-missiles Pershing et 54 avions à réaction Phantom en plus de la réduction américaine proposée en novembre 1973. Cette offre a été rejetée.

En février 1976, l'Union soviétique déposait une nouvelle proposition au nom du Pacte de Varsovie. Ce plan largement révisé et reprenant des éléments des propositions de l'OTAN prévoyait une réduction des effectifs terrestres aériens soviétiques et américains représentant 2 à 3 % des effectifs totaux des alliances dans la zone de réduction, le retrait de 300 chars de combat des deux côtés, le retrait d'un quartier général de corps d'armée de chaque camp, le gel des effectifs des autres participants, le retrait de 54 avions à capacité nucléaire tactique, de certains missiles, de 36 missiles sol-air et peut-être de 1 000 ogives nucléaires tactiques. La seconde phase des réductions devait diminuer de 15 % l'ensemble des forces des alliances (mais en fonction de sous-plafonds nationaux) avant la fin de 1978. Les forces soviétiques et américaines retirées auraient été démobilisées. Les restrictions numériquement égales demandées par les Soviétiques (pour les chars et les lance-missiles nucléaires) exagé-

raient encore davantage le déséquilibre déjà existant entre l'Est et l'Ouest et, à cet égard, étaient moins acceptables que la proposition présentée en 1973 par le Pacte de Varsovie. D'autres éléments de la nouvelle proposition étaient invérifiables ou visaient à mettre l'OTAN en situation de désavantage asymétrique.

Quelques mois après la présentation de la proposition de février 1976, l'Union soviétique a commencé à modifier la logique fondamentale de son interprétation des effectifs classiques en Europe. Auparavant, l'argument implicite était que l'Ouest jouissait d'avantages stratégiques à l'extérieur de l'Europe et qu'en conséquence l'Union soviétique avait droit à des avantages compensatoires en Europe. En juin 1976, Brejnev déclarait que l'équilibre européen était à peu près égal (abandonnant ainsi la notion d'équilibre compensatoire). Ce changement de point de vue résultait peut-être de la croissance et de l'amélioration des forces stratégiques soviétiques. Il soulageait certainement le Pacte de Varsovie de certaines difficultés logiques manifestes que comportaient ses positions de négociation. Du coup, l'OTAN et le Pacte de Varsovie accédaient à l'égalité. Publiant des chiffres pour démontrer ce fait, les Soviétiques recommandaient maintenant des réductions équilibrées et égales des forces des deux camps.

L'Union soviétique a présenté une autre proposition en juin 1978. Cette fois, l'offre du Pacte de Varsovie semblait répondre aux préoccupations de l'OTAN quant à l'asymétrie des réductions. La proposition soviétique acceptait un plafond de 700 000 hommes pour les forces terrestres des deux camps (résultat d'une réduction de 11 à 13 %). Les États-Unis auraient réduit leurs forces de 14 000 hommes et les Soviétiques de 30 000. Le projet interdisait également à tout pays de compenser plus de la moitié des réductions unilatérales d'un autre membre de l'alliance (cette clause visait manifestement les Allemands de l'Ouest). Du point de vue occidental, le vice fondamental de cette proposition était que le Pacte de Varsovie tenait à ce que les réductions se calculent à partir des données de l'Est. Selon ces données, les chiffres étaient à peu près égaux pour les deux alliances. C'était là, et c'est d'ailleurs toujours, une condition inacceptable aux yeux de l'OTAN. Cette proposition de 1978 prévoyait aussi une réduction de 7 % des effectifs terrestres américains et soviétiques et, essentiellement, l'échange de trois divisions blindées soviétiques contre 1 000 ogives nucléaires tactiques américaines, 36 lance-missiles Pershing et 54 F-4. La proposition du Pacte de Varsovie a été rejetée, surtout à cause du «problème des données».

En décembre 1979, l'OTAN présentait au Pacte de Varsovie une proposition nouvelle et simplifiée, qui prévoyait, dans un premier temps, le retrait de 30 000 soldats soviétiques (trois divisions) et de 13 000 soldats américains. L'offre de retrait compensatoire d'armes nucléaires tactiques ("l'option III") ne figurait plus à la proposition, par suite de la décision de l'OTAN de moderniser les armes nucléaires tactiques et de la décision que les Américains avaient prise dans l'intervalle de retirer unilatéralement 1 000 ogives nucléaires tactiques désuètes. En un sens, le retrait unilatéral américain répondait au «retrait unilatéral» antérieur de 20 000 hommes et 1 000 chars par l'Union soviétique. La nouvelle proposition précisait qu'aucun retrait ne pouvait se faire *tant que les deux côtés n'auraient pas convenu d'une base de données communes pour le personnel en poste au sol*. Ce n'est qu'une fois la première phase terminée que l'on aurait pu entreprendre la seconde, plus difficile, portant sur les forces indigènes et les niveaux d'armements. La proposition exigeait également que les deux côtés conviennent de mettre en œuvre de vastes mesures de confiance (mesures associées) pour aider à surveiller les mouvements de troupes et les plafonds. L'Union soviétique craignait que la seconde phase des négociations ne se termine jamais (ce qui lui aurait enlevé l'occasion de réduire la force militaire de l'Allemagne de l'Ouest) et elle ne prisait guère non plus l'exigence occidentale que le problème des données soit résolu. Le Pacte de Varsovie se plaignait également de l'intrusion inutile provoquée par les mesures associées (notamment leur extension par delà la zone originale de réduction jusque dans la partie européenne de l'URSS).

En juillet 1980, le Pacte de Varsovie présentait une contre-proposition fondée sur le retrait unilatéral des forces soviétiques déjà en cours. La proposition prévoyait le retrait de 20 000 Soviétiques et de 13 000 Américains et l'interdiction pour un pays de déployer plus de la moitié de l'ensemble des effectifs terrestres et aériens dans la zone de réduction. Cette dispo-

sition visait manifestement l'Allemagne de l'Ouest. La proposition a également achoppé sur le problème des données. En novembre 1980, le Pacte de Varsovie présentait une modification prévoyant le gel des forces entre la première phase (surtout symbolique) et la seconde phase (plus substantielle) des réductions. Cette proposition a elle aussi abouti à un échec par suite du désaccord sur la taille des forces et de l'absence d'une base commune de données.

Depuis lors, les deux camps ont élaboré et favorisé leurs propres versions de projets d'accord; celui du Pacte de Varsovie a été présenté le 18 février 1982 et celui de l'OTAN, le 8 juillet 1982. Le Pacte de Varsovie a également révisé sa position à l'égard de l'inspection sur le terrain (à compter de juin 1983), l'Union soviétique étant prête à discuter, au moins en principe, de l'emploi d'inspecteurs sur le terrain aux points de sortie des troupes. Cependant, les détails précis de ces formalités n'ont pas encore fait l'objet de discussions officielles.

Les négociations ont été ajournées le 15 décembre 1983 sans qu'on ait convenu d'une date de reprise. (Il s'agissait d'une réaction soviétique à la décision de l'OTAN de procéder à la modernisation des forces intermédiaires.) Cependant, après une interruption de trois mois, les entretiens reprenaient le 16 mars. Le 18 avril 1984, après de difficiles négociations au sein de l'alliance, l'OTAN tentait de contourner le problème de plus en plus difficile que posait l'accord sur le nombre des troupes. Par suite des pressions américaines surtout, l'OTAN a suggéré de compter les unités de combat et de soutien de combat plutôt que les soldats de tout genre, au moins pendant la première étape du retrait. La proposition mentionne également un accord sur les chiffres, en deçà d'une certaine marge d'incertitude, ce qui laisse entendre qu'une certaine variation des estimations serait tolérable. D'autres États de l'OTAN (surtout l'Allemagne) avaient préconisé une position de négociation plus souple. Il est très difficile de concevoir quel genre de solution à ce «problème exceptionnellement difficile du dénombrement» satisferait les deux camps.

Malgré les problèmes difficiles que posent les négociations sur les «MBFR» et la lenteur des progrès, il existe un certain terrain d'entente. Par exemple, les deux parties semblent prêtes à accepter un plafond collectif de 700 000 hommes composant les forces terrestres de chaque alliance, une première réduction américano-soviétique suivie d'une réduction plus considérable et détaillée des forces indigènes (peut-être associée au gel des effectifs et du matériel pendant les négociations) et l'emploi de mesures de confiance relativement poussées (les mesures associées) pour asssurer la mise en œuvre et réduire les craintes d'une attaque surprise. Les deux camps ont accepté de ne pas redéployer de façon menaçante (sur les flancs) les forces retirées de la zone de réduction. Ils ont accepté en principe la création d'une commission consultative chargée de guider et d'examiner la mise en œuvre. Les parties ont également convenu de ne pas nuire aux moyens techniques nationaux de vérification. Les négociations semblent achopper sur le problème des données et sur la question des forces résiduelles. On ne sait pas dans quelle mesure l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie accepteront des mesures associées d'intrusion, et ce point pourrait devenir un obstacle majeur aux négociations, bien que les positions récentes du Pacte de Varsovie laissent penser que l'Est accepte de plus en plus au moins les inspections limitées sur le terrain et des observateurs.

Il sera probablement difficile de réaliser de nouveaux progrès à Vienne avant le début de la Conférence sur le désarmement en Europe (CDE). La possibilité de chevauchement entre les négociations sur les «MBFR» et les discussions de la CDE est considérable et il se pourrait que les participants aux négociations sur les «MBFR» choisissent de transférer leurs entretiens, qui sont dans une impasse, sur une nouvelle tribune. De toute façon, ils attendront probablement de connaître la nature des discussions de la CDE avant de prendre des décisions majeures. Ce processus risque de prendre au moins une année.

Les obstacles aux négociations sur les «MBFR»

Un problème qui hante les négociations sur les «MBFR» et qu'on oublie souvent est celui de l'asymétrie géographique intrinsèque des deux grandes alliances. Parce que les États-Unis ont muté en Europe de l'Ouest des forces militaires importantes (tant classiques que nucléaires), il existe une asymétrie intrinsèque qui fait nécessairement obstacle à toute tentative de négociation d'accords sur le contrôle des armements. Il ne saurait y avoir d'égalité manifeste des forces ou des effets parce que des armes et des forces similaires *ne peuvent pas* produire des résultats similaires ou menacer des cibles similaires. Aussi improbable que cela puisse être, les troupes américaines peuvent se rendre en territoire soviétique et les armes tactiques américaines peuvent attaquer des cibles soviétiques. L'Union soviétique ne peut menacer les États-Unis de la même façon. Cependant, elle peut menacer les troupes américaines et leurs alliés sans attaquer les États-Unis directement. Cette asymétrie fondamentale découle tout simplement du fait que l'Union soviétique fait partie de l'Europe, ce qui n'est pas le cas des États-Unis[15]. Les conséquences de ce fait géographique sont manifestes dans les négociations sur les «MBFR» lorsque la discussion se porte sur le retrait des forces soviétiques et américaines et sur la réduction des forces allemandes au sein de la zone de réduction de l'Europe centrale. Les forces soviétiques ne doivent traverser que 600 ou 700 kilomètres, alors que les forces américaines doivent traverser l'océan Atlantique. La principale préoccupation est le temps qu'il faut pour ramener ces forces en Europe si les relations se détériorent et que la guerre semble imminente. Une préoccupation secondaire est l'effet déstabilisateur que pourrait avoir la *réintroduction* de ces forces en pleine crise et, par conséquent, l'hésitation des autorités à réagir rapidement à une crise véritable. Ces craintes s'expriment clairement dans les scénarios des planificateurs qui supposent, de la part du Pacte de Varsovie, des attaques sans avertissement ou dont le préavis serait très court. Certes, il y a des façons d'atténuer cette préoccupation, mais le problème est de taille et il le restera. Un certain nombre de mesures de confiance visent à réduire les préoccupations de ce genre, mais elles ne peuvent y arriver qu'imparfaitement.

Un autre facteur géographique qui influence les négociations sur les «MBFR» est la différence importante concernant l'espace matériellement disponible pour les manœuvres en cas de guerre. Les forces de l'OTAN n'auraient guère de place pour manœuvrer et devraient constamment se protéger contre des poussées destinées à les couper en deux. Une bonne partie de l'Allemagne de l'Ouest se trouve à moins de 150 kilomètres des forces soviétiques. Le Pacte de Varsovie, d'autre part, dispose d'un espace de manœuvre énorme et le territoire soviétique se trouve loin derrière. Cette réalité géographique est également un facteur important lorsqu'on évalue les positions de négociation de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. À cause de la menace possible de renforts soviétiques et de la longueur de la frontière entre les deux Allemagnes, l'OTAN ne peut se permettre de réduire ses forces au-delà de certaines limites, quelles que soient les réductions des forces avoisinantes du Pacte de Varsovie. Nous reviendrons sur cette question aux Chapitres six et sept à propos des perspectives des mesures de confiance. Nous évaluerons brièvement, entre autres, les asymétries structurelles et doctrinales séparant l'OTAN et le Pacte de Varsovie (surtout le fait que ce dernier soit fasciné par le «blitzkrieg» et les «groupes de manœuvre opérationnels»). Nous étudierons également l'influence de ces asymétries sur les tentatives de réductions significatives et réalistes des armements classiques en Europe centrale.

Les réalités fondamentales de la géographie et les conséquences qui en découlent comptent parmi les principaux facteurs qui ont influencé les négociations sur les «MBFR» tout comme les réalités fondamentales de la politique étrangère de l'Union soviétique, des États-Unis et de l'Allemagne surtout. Ces trois acteurs importants ont poursuivi à divers moments des objectifs très dissemblables. Les Soviétiques ont avant tout cherché à limiter la force militaire allemande, tandis que les Américains voulaient

[15] Cette asymétrie fondamentale se situe au cœur de l'impasse américano-soviétique quant à la force nucléaire intermédiaire. On pourrait faire valoir que la majorité des problèmes de sécurité soviétiques et américains découlent directement de cette asymétrie irréductible.

limiter la puissance militaire soviétique opposée aux forces de l'Allemagne et de l'OTAN. L'Allemagne, après avoir voulu réduire ses propres forces, veut maintenant limiter la menace classique soviétique. Les négociateurs poursuivaient donc des objectifs contraires.

Il ne fait aucun doute que le principal problème visible des négociations a été le désaccord au sujet d'une base commune de données. Selon les dernières estimations de l'OTAN, les forces terrestres du Pacte de Varsovie dans la zone de réduction sont de 956 000 hommes, tandis que le Pacte de Varsovie soutient qu'elles ne dépassent pas 805 000 hommes. Les estimations des forces aériennes présentent un écart d'au moins 36 000 hommes. Ces écarts constituent sans contredit un problème majeur, qui ne peut que nuire à l'accord sur d'autres points. Les différences ne sont pas minimes – jusqu'à 60 000 soldats soviétiques de première ligne sont en cause, de même que des forces de soutien. Si les chiffres de l'OTAN sont corrects, les Soviétiques devraient retirer environ 130 000 hommes de l'Allemagne de l'Est, de la Tchécoslovaquie et de la Pologne pour s'en tenir au plafond de 700 000 hommes. Le retrait d'autant de troupes soviétiques de première ligne pourrait bien être inacceptable *quelles que soient les circonstances*, même s'il entraînait une réduction permanente et importante de l'armée ouest-allemande. Bien qu'une telle réduction soit l'un des principaux objectifs de la politique extérieure soviétique depuis des décennies, elle pourrait ne pas constituer une mesure d'incitation suffisante si les forces soviétiques étaient elles aussi fortement réduites, surtout quand on considère le double objet des forces soviétiques en Europe de l'Est. Les planificateurs soviétiques doivent tenir compte des «fonctions de police» qui occupent des milliers de soldats sur lesquels il est, dans les faits, impossible de compter en cas de combat. Il est difficile de déterminer dans quelle mesure il s'agit là une contrainte réelle sur les effectifs soviétiques. Quoi qu'il en soit, il n'est pas absolument évident que les Soviétiques ne formulent pas eux aussi des plaintes légitimes à l'égard des «règles de dénombrement». Ils ont souligné à juste titre, par exemple, que la zone de réduction exclut environ 250 000 soldats français qui, sans être en Allemagne, se trouvent néanmoins très près de la zone de réduction. Du point de vue du Pacte de Varsovie, ces forces ne peuvent être ignorées. (Les 51 000 Français postés en Allemagne sont comptés dans le total de l'OTAN.) Les Soviétiques ont également fait valoir que l'OTAN a appliqué incorrectement ses règles de dénombrement aux forces du Pacte de Varsovie et n'a pas tenu compte du fait que les armées occidentales utilisent de nombreux civils à des tâches non combattantes d'administration et de services, que les armées de l'Est confient à des soldats. Selon les Soviétiques, ceci entraîne une distorsion de l'équilibre des forces, faisant paraître les forces de l'Est davantage prêtes au combat qu'elles ne le sont en réalité. Une autre source d'erreur possible, selon les officiels du Pacte de Varsovie, est l'inclusion de certains réservistes postés temporairement dans la zone de réduction. Les Soviétiques soulignent également que la très efficace armée territoriale de la RFA comprend environ 400 000 réservistes, facilement mobilisables, qui ne comptent pas dans les totaux. Si l'on accepte ces arguments, l'équilibre des forces se déplace nettement en faveur de l'OTAN. Cette réponse de l'Est ne tient manifestement pas compte des effectifs soviétiques massifs situés immédiatement à l'est de la zone de réduction et qui pourraient eux aussi modifier fortement les calculs. Le problème consiste évidemment à établir qui a raison et dans quelle mesure ces différences comptent réellement[16].

Parmi les nombreux obstacles moindres qui gênent les négociations, la question des restrictions résiduelles ou des sous-plafonds nationaux est probablement la plus importante. Le Pacte de Varsovie a constamment tenté de limiter les effectifs terrestres que chaque participant indigène pourrait déployer après une réduction

16 Il ne faudrait pas supposer automatiquement que les estimations des services occidentaux du renseignement sont nécessairement correctes. Ces services, particulièrement ceux des États-Unis, ont commis de nombreuses erreurs importantes et d'une étourderie étonnante. Voir par exemple John Prados, *The Soviet Estimate: U.S. Intelligence Analysis and Russian Military Strength* (New York: The Dial Press, 1983). Pour découvrir la vérité, il faudrait débrouiller un enchevêtrement impénétrable de facteurs comprenant la supercherie, le désir sincère des Soviétiques de ne pas compter certaines forces à cause de leurs fonctions de police, l'incompatibilité des règles de dénombrement et les erreurs des services occidentaux du renseignement.

multilatérale. L'OTAN s'est résolument opposée aux sous-plafonds nationaux, préférant plutôt des limites globales. Non seulement ces sous-limites constitueraient-elles une grave atteinte à la souveraineté, mais elles empêcheraient d'autres États de compenser des réductions unilatérales effectuées par des partenaires de l'alliance. Ces limites ont pour but de restreindre la croissance de la *Bundeswehr*, ce qui est un objectif perpétuel de la politique étrangère soviétique.

L'ancien ambassadeur Dean des États-Unis souligne un point important à l'égard des difficultés auxquelles se heurtent les négociations sur les «MBFR» lorsqu'il déclare que l'absence de volonté politique est un problème clé. Selon lui, l'intérêt politique occidental a été, au mieux, intermittent et l'élan nécessaire pour prendre des décisions politiques (plutôt que techniques) importantes n'a jamais existé[17]. Sans l'attention soutenue et la volonté fondamentale des paliers les plus élevés de briser l'impasse des négociations (probablement à l'égard du problème des chiffres), les négociations sur les «MBFR» risquent de languir. Même si l'ex-ambassadeur ne le dit pas, la critique semble dirigée contre les États-Unis. Cependant, la plupart des participants sont coupables à cet égard, probablement parce qu'ils ne considèrent plus que des réductions de ce genre répondent à leurs principales préoccupations en matière de sécurité. En outre, la Conférence sur le désarmement en Europe a probablement miné davantage l'intérêt déjà tiède porté aux minimes réductions des forces qui font l'objet des négociations sur les «MBFR».

Mesures associées

Une des caractéristiques essentielles des propositions sur les «MBFR» soumises par l'OTAN, surtout depuis 1979, est l'emploi de mesures associées pour aider à vérifier la mise en application et pour réduire les risques d'une attaque surprise de la part du Pacte de Varsovie de même que la crainte d'une telle attaque. La vérification notamment s'est révélée une question très épineuse mais néanmoins cruciale (comme en témoigne la longue impasse découlant de l'incapacité d'établir ne serait-ce que des chiffres de base communs). Pour reprendre la formule heureuse de Lothar Ruehl :

> Seules des réductions vérifiables de contingents identifiables de forces connues dont la puissance et les effectifs sont connus peuvent constituer un contrôle des armements et un autre facteur de stabilité[18].

La proposition de 1979 de l'OTAN au titre des «MBFR» prévoit une série d'engagements rigoureux destinés à assurer le respect des ententes et à réduire les craintes d'attaques surprises. On y trouve un certain nombre de ce que John Keliher appelle des «mesures d'inspection» de même que plusieurs mesures de confiance semblables à celles d'Helsinki. Ces mesures associées comprennent :

1. Les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et le Canada doivent donner un préavis du mouvement de leurs forces terrestres vers la zone de réduction.
2. Tous les participants doivent donner préavis de toute activité en dehors des installations militaires (manœuvres, mouvements et exercices) dans la zone de réduction.
3. Les unités terrestres (et leur équipement) doivent pénétrer dans la zone de réduction et la quitter uniquement par des points d'entrée et de sortie désignés. Ces points seront situés à un nombre fixe de ports de mer, de postes frontière ferroviaires et routiers, et d'aéroports.
4. Chaque camp a le droit de placer des inspecteurs aux points d'entrée et de sortie de l'autre camp.
5. Chaque camp a le droit de faire jusqu'à 18 voyages d'inspection aériens ou terrestres dans la zone de réduction appartenant à l'autre camp.
6. Une fois le traité en vigueur, il y aura des échanges réguliers de données et de renseignements sur les forces de la zone.

[17] Jonathan Dean, «MBFR: From Apathy to Accord», p. 128.

[18] Lothar Ruehl, *MBFR: Lessons and Problems*, p. 26.

7. L'interdiction de nuire aux moyens techniques nationaux prévus dans les accords SALT s'applique aussi aux accords sur les «MBFR».
8. Une commission consultative permanente, semblable à celle qu'on trouve dans les accords SALT, surveillera l'observation du traité[19].

Ces mesures se répartissent entre diverses catégories fondamentales. Un premier groupe ressemble beaucoup aux notifications préalables stipulées dans l'Acte final d'Helsinki et prévoit la notification en temps opportun des mouvements de troupes en direction de la zone de réduction et peut-être à l'intérieur de celle-ci, de même que des échanges périodiques de renseignements sur les effectifs et les armements. Ce sont là ce que la plupart des analystes appelleraient des mesures classiques de confiance. Un autre groupe de propositions est emprunté aux accords SALT (la création d'une commission consultative permanente chargée à la fois de surveiller l'application du traité et de s'occuper des questions de conformité, de même que l'engagement de ne pas nuire aux moyens techniques nationaux de vérification). Ces mesures, qui visent à résoudre des problèmes et à faciliter la vérification, ne comportent aucun élément d'intrusion. Le troisième groupe, le plus controversé, comprend les mesures d'inspection. Il s'agit des observateurs placés aux points désignés d'entrée et de sortie dans les zones de l'adversaire, de même que d'un nombre limité d'inspections mobiles, aériennes et par «mise en demeure» sur le terrain. Ce dernier groupe de mesures est particulièrement important parce qu'il donne une indication de la *seule* voie dans laquelle les mesures de confiance peuvent évoluer si l'on veut réduire les craintes d'attaque surprise. Cette orientation est reconnue depuis longtemps en principe (des mesures de ce genre ont fait l'objet de discussions poussées à la Conférence de 1958 sur les attaques surprises) mais l'accord sur des mesures précises ne s'est jamais réalisé.

La réaction soviétique à l'idée de mesures associées axées sur l'inspection n'a guère été enthousiaste. La position de base du Pacte de Varsovie est que les moyens techniques nationaux de vérification (surtout des satellites de reconnaissance, mais aussi des postes d'écoute terrestres et aériens) suffisent à assurer la vérification d'accords qui, de toute façon, n'ont pas encore été conclus. Compte tenu de l'étendue des activités de renseignements du Pacte de Varsovie en Europe de l'Ouest et de l'ouverture naturelle de l'Ouest, il est probable que les Soviétiques n'ont aucun besoin de s'en remettre à des mesures d'inspection par intrusion. En outre, les Soviétiques conservent une méfiance profonde, presque automatique, à l'endroit de ce genre de mesure. Ils ont toujours considéré que l'idée des inspections d'intrusion sur le terrain sert de prétexte à l'espionnage occidental. Néanmoins, la réaction du Pacte de Varsovie n'a pu être trop véhémente du fait que la proposition de l'OTAN reliait des mesures d'inspection désagréables à des mesures de confiance sans caractère d'intrusion semblables à celles qui figurent à l'Acte final d'Helsinki. Les négociateurs du Pacte de Varsovie étaient donc mal placés pour s'opposer trop vivement à l'ensemble des propositions. Depuis, il y a eu un accord secondaire, au moins en principe, sur l'idée d'envoyer des observateurs aux points d'entrée et de sortie pendant la rotation des troupes. Cependant, il sera probablement très difficile d'aller plus loin et l'étude de mesures d'inspection semblables se heurtera presque certainement au même genre de difficultés à la CDE.

Le fait que l'ensemble des mesures associées regroupe des engagements de divers types (particulièrement des mesures d'inspection par intrusion et des mesures relatives aux renseignements et aux préavis) illustre bien l'une des difficultés que comporte la notion de mesure de confiance. On a eu tendance à ne considérer que les mesures du dernier type comme de véritables mesures de confiance, l'idée s'étant répandue que ce terme s'applique uniquement aux types de mesures stipulés dans l'Acte final d'Helsinki. Le problème général qu'entraîne cette idée fausse est qu'il devient impossible de décider quelles autres mesures (le cas échéant) devraient être considérées comme des mesures

[19] John Keliher, *The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions*, p. 135 et Lothar Ruehl, *MBFR: Lessons and Problems*, p. 26.

de confiance. Nous avons fait face à un problème du même genre lorsqu'il a été question, au Chapitre deux, de divers accords et traités sur le contrôle des armements. Quelles mesures étaient des mesures de confiance et lesquelles n'en étaient pas? Devrait-on utiliser le terme pour désigner presque tout ce qui peut rassurer les gens au sujet de leurs adversaires éventuels? Ce terme devrait-il s'appliquer uniquement aux engagements semblables aux mesures de confiance de la CSCE? Devrions-nous plutôt employer ce terme dans un sens modérément restreint pour désigner toute une gamme d'engagements entre les États visant à réduire le risque et la possibilité d'une attaque surprise? Sans une notion et une définition précises du renforcement de la confiance, il est presque impossible de répondre à de telles questions. Une telle notion ne se dégagera pas uniquement de l'examen des nombreux accords, engagements et traités qui comportent des éléments ressemblant à des mesures de confiance. Pour que le concept de renforcement de la confiance soit utile dans la démarche du contrôle des armements, il nous faut aller plus loin que les exemples historiques.

Chapitre cinq

Définition des mesures de confiance

Jusqu'ici, nous avons examiné brièvement les mesures de confiance d'un point de vue historique. Nous avons découvert une variété considérable d'exemples : des accords internationaux de contrôle des armements qui jouent le rôle de mesures de confiance, les mesures de confiance de l'Acte final d'Helsinki et les mesures associées des négociations sur les «MBFR». En premier lieu, nous avons vu que de nombreux accords internationaux comportent ou constituent des mesures de confiance, surtout si nous utilisons une définition volontairement générale de la notion de mesure de confiance pour décider si oui ou non un accord constitue une telle mesure. Par exemple, si l'on définit une mesure de confiance comme un engagement bilatéral ou multilatéral (peut-être aussi formel qu'un traité, peut-être beaucoup moins officiel) visant à préciser les intentions de l'adversaire, à réduire les incertitudes et à limiter les occasions d'attaque surprise, alors au moins la moitié des accords énumérés au Chapitre deux constituent des mesures de confiance[20]. Cela est certainement vrai de tous les accords concernant les «téléphones rouges» (les accords américains, britanniques et français avec l'Union soviétique). C'est manifestement le cas de l'Accord relatif à certaines mesures destinées à réduire le risque de déclenchement d'une guerre nucléaire et de l'Accord pour la prévention des accidents en haute mer et au-dessus de la haute mer (entre les États-Unis et l'Union soviétique) de même que des Accords sur la prévention de la guerre nucléaire accidentelle (entre et la France et la Grande-Bretagne d'une part et l'Union soviétique d'autre part). Certains accords sur le contrôle des armements navals constituent des mesures de confiance (par exemple, le traité Rush-Bagot, le Traité entre le Chili et l'Argentine, le Traité gréco-turc, le Traité naval de Londres de 1936 et certains accords sur la mer Noire). Les accords de non-fortification du Spitzberg et des îles Aaland en sont certainement aussi de bons exemples, de même que le traité AM (mécanisme de premier plan pour réduire l'incertitude) et le protocole d'entente afférent créant la Commission consultative permanente. L'engagement de ne pas nuire aux moyens techniques nationaux de vérification (dans l'Accord provisoire SALT I) est indéniablement une mesure de confiance. Il est aussi logiquement possible de faire valoir que tous les traités de dénucléarisation et de démilitarisation ainsi que le traité de non-prolifération pourraient être classés parmi les mesures de confiance, ainsi que des mesures qui n'ont toutefois jamais été adoptées, comme le projet de convention proposé en 1930 à la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, la proposition «Open Skies» de 1955 du président Eisenhower, les dispositions mentionnées à la Conférence de Genève de 1958 sur les attaques surprises et le plan Rapacki. Sans recourir à des critères volontairement restrictifs, on peut, semble-t-il, voir dans tous ces engagements des exemples raisonnables de mesures de confiance.

Même si ces exemples paraissaient conformes à la *fonction* des mesures de confiance, certains analystes pourraient cependant objecter que cette interprétation de la notion des mesures de confiance est trop large. Par exemple, si toutes ces ententes sont des mesures de confiance, alors la distinction que l'on suppose exister et que l'on affirme souvent exister *entre* les mesures de confiance *et* les accords de contrôle des armements semble injustifiée et intenable. Cette interprétation semble certainement trop large par rapport aux mesures de confiance d'Helsinki. L'Acte final de la CSCE comportait un ensemble de mesures très précises qui, aux yeux de bien des gens, méritent seules le nom de mesures de confiance. Toutefois, cette façon de voir pourrait bien être *trop* restrictive. Après tout, les mesures de confiance d'Helsinki sont volontaires, de portée très modeste et ne comportent que deux applications contraignantes, soit la notification préalable des manœuvres militaires d'envergure (mais non des «mouvements») et l'invitation d'observateurs aux manœuvres. Même si la plupart des analystes et des praticiens reconnaissent qu'il s'agit essentiellement de premiers pas, bien timides, on a toujours tendance à associer la notion de mesures de confiance exclusivement à l'application d'Helsinki.

[20] Il ne s'agit nullement d'une définition trompeuse. Comme nous le verrons bientôt, cette définition combine les éléments présents dans la majorité des définitions analytiques et descriptives. Le caractère multiple de la définition traduit bien les orientations différentes des diverses explications des mesures de confiance.

Les mesures associées exposées dans la proposition formulée par l'OTAN en 1979 lors des négociations sur la réduction mutuelle de forces et d'armements et sur les mesures associées en Europe centrale (MBFR) se limitent aussi à un ensemble assez restreint de mesures. Ces «mesures associées» prévoient une notification plus complète (et obligatoire) des manœuvres *et* des mouvements, surtout des forces des États-Unis et de l'Union soviétique, de même que l'emploi d'inspecteurs pour contrôler l'entrée et la sortie des forces dans la zone de réduction névralgique, un nombre fixe de voyages d'inspection dans la zone de réduction ou dans l'espace aérien au-dessus de cette zone, l'échange périodique de renseignements et de données sur les forces, la création d'une commission chargée de la mise en œuvre et des plaintes, et l'engagement de ne pas nuire aux moyens techniques nationaux de vérification de l'autre camp[21]. Même si cet ensemble de mesures est considérablement plus complet que les mesures d'Helsinki, il ne permet toujours pas d'aboutir à une notion générale et cohérente des mesures de confiance et, par conséquent, il ne permet pas non plus d'obtenir une définition qui qualifierait facilement la liste des accords passés et contemporains en matière de contrôle des armements dont nous avons dit plus tôt qu'on pourrait appeler mesures de confiance. Cette lacune tient moins au fait que les mesures associées sont trop hésitantes et de portée trop étroite (le principal défaut des mesures de confiance d'Helsinki) qu'à leur caractère *composite*. En effet, les mesures associées regroupent des mesures de préavis (semblables à celles d'Helsinki mais plus complètes), des mesures visant à résoudre des problèmes et à améliorer la vérification *et* des mesures d'inspection. Cette combinaison de mesures proposées est le fruit d'un effort visant à résoudre certaines préoccupations et certains problèmes distincts relatifs à l'équilibre des forces classiques entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie en Europe centrale. Regrouper les solutions à des problèmes distincts, presque idiosyncrasiques, en un seul ensemble de mesures de confiance aboutit inévitablement à un principe organisateur flou. À partir des caractéristiques particulières des mesures associées proposées, serait-il possible de déduire facilement ce qu'est une mesure de confiance? Probablement pas.

Élaborer une explication générale de la notion de mesure de confiance à partir des exemples d'accords internationaux que nous donne l'histoire ne semble pas une entreprise très productive. Les explications que l'on peut en tirer sur ce qu'est une mesure de confiance dépendent trop d'exemples précis. Ce qui est plus grave, il n'y a guère d'uniformité entre les diverses «définitions» fondées 1) sur les mesures de confiance d'Helsinki, 2) sur les mesures associées, ou 3) sur la liste des mesures dérivées du contrôle des armements où il serait possible de voir des mesures de confiance. Chaque exemple produit une définition et une liste de mesures différentes. Ces interprétations sans uniformité ni compatibilité, toutes apparemment fondées sur les mesures minimales d'Helsinki et toutes apparemment compatibles, laissent fortement supposer qu'il n'y a essentiellement aucun véritable accord fondamental sur la nature de la notion de renforcement de la confiance. Une fois dépassé les caractéristiques des mesures de confiance exceptionnellement modestes d'Helsinki, il est très difficile d'établir si une mesure donnée est ou non une mesure de confiance.

Compte tenu de ce manque de clarté, nous aurions peut-être plus de succès en nous tournant directement vers le travail des spécialistes pour examiner comment ces théoriciens tentent de conceptualiser l'idée des mesures de confiance au-delà des limites qu'imposent les applications existantes et nécessairement étroites. L'examen des notions *générales* de mesures de confiance élaborées et étudiées par les analystes nous permettra peut-être de nous faire une idée plus souple, plus large et plus conséquente des mesures de confiance et des

[21] Certains ont fait valoir que les mesures associées ne sont pas toutes de vraies mesures de confiance. Cette interprétation excessivement étroite semble fondée sur la croyance que seules les mesures d'Helsinki – ou des mesures très semblables – définissent le contenu des mesures légitimes. Elle est, au mieux, prématurée. Il reste encore à démontrer que cette façon de comprendre les mesures de confiance est correcte ou même raisonnable.

mesures de confiance et de sécurité[22]. Il devrait nous permettre tout au moins d'élargir notre conception du renforcement de la confiance au-delà des applications précises. Sans une amélioration mesurable de notre pensée conceptuelle, nous n'avons guère de chances de comprendre les possibilités véritables non plus que les problèmes éventuels que comporte cette façon encore mal définie mais potentiellement très importante d'aborder le contrôle des armements[23].

Définitions fondamentales

Les efforts analytiques en vue de préciser notre pensée sur les mesures de confiance peuvent en général se diviser en deux sortes d'activités. La première consiste à élaborer des définitions, des énoncés généraux nous disant ce qu'est une mesure de confiance. La seconde démarche est beaucoup plus complexe et comporte la construction de typologies ou de catégories. Même si les deux activités se poursuivent rarement isolément et, de fait, tendent souvent à se fondre l'une dans l'autre (les définitions invoquant fréquemment des types ou des catégories), il sera plus facile de les examiner séparément.

Même si elle dénote peut-être un manque d'imagination, la façon la plus simple et la plus efficace de démêler les diverses «définitions» et descriptions des mesures de confiance consiste tout simplement à reproduire un échantillon représentatif. Nous aurons ainsi une idée du ton et de la diversité des conceptions des mesures de confiance. Presque aucune de ces définitions n'est brève et, bien souvent, les descriptions ne sont pas des modèles de clarté. Les définitions sont rarement concises et, souvent, ne sont guère plus que des listes. Il faut se rappeler que ces descriptions sont tirées du travail des *principaux* théoriciens des mesures de confiance. L'absence à la fois de précision et d'uniformité est instructive. Considérant la difficulté que nous avons déjà eue à décider de ce qu'est une mesure de confiance d'après des exemples réels, il ne faut pas nous étonner que des interprétations tout aussi variées existent chez les spécialistes dans le domaine.

La définition de Holst et Melander présentée au Chapitre deux constitue un point de départ logique. On considère généralement que l'article de ces auteurs est l'un des premiers documents sérieux sur la notion des mesures de confiance. Selon ces auteurs :

> *le renforcement de la confiance suppose la communication de preuves crédibles de l'inexistence de menaces.* Puisque les moyens technologiques modernes de surveillance ont depuis longtemps déchiré le voile qui entourait traditionnellement les préparatifs militaires de l'État-nation, les mesures de confiance ne peuvent être qu'un complément mineur des divers moyens de collecte de renseignements. Néanmoins, elles ont une importance psychologique et politique parce qu'elles ne peuvent être appliquées que sur le désir explicite des États dont les activités militaires font l'objet de l'avis ou de l'observation... Un objectif majeur des mesures de confiance ... est de rassurer les gens ... en réduisant les incertitudes et en limitant les occasions d'exercer des pressions au moyen de l'activité militaire[24].

---

22 Le lecteur se souviendra que les mesures de confiance *et de sécurité* sont des mesures de «deuxième génération» (c'est-à-dire des mesures plus «ambitieuses», exigeantes ou contraignantes) par rapport aux mesures assez limitées de «première génération» que sont les mesures de confiance d'Helsinki. On ne sait trop si les deux termes devraient s'employer l'un pour l'autre au sens générique, bien que certains auteurs le fassent sans explication. Nous utilisons ici le terme «mesures de confiance» au sens général et «mesures de confiance et de sécurité» pour désigner les propositions précises associées à la Conférence de Stockholm.

23 On pourrait faire valoir que, du point de vue diplomatique, une ambiguïté intentionnelle peut être constructive dans la mesure où elle permet des positions dissemblables de coexister. *Même si* cela était vrai, l'ambiguïté devrait être *contrôlée*, manipulée avec adresse et fondée sur un sens aigu de la pleine signification d'un concept. Ce que nous avons vu jusqu'ici révèle plutôt, au contraire, une grave ambiguïté *involontaire* – susceptible d'engendrer une grave confusion, la déception et finalement la controverse intellectuelle.

24 La première phrase de cet extrait est probablement la définition brève la plus souvent citée des mesures de confiance. Johan Holst et Karen Melander, «European Security and Confidence-building Measures,» p. 147.

Un article beaucoup plus récent de Holst comporte une appréciation révisée de ce qu'est une mesure de confiance. Celui-ci déclare (avec une certaine obscurité) que les mesures de confiance sont :

> des mesures visant à rassurer l'esprit et à susciter de fermes croyances que les intentions annoncées par les autres États à l'égard de leurs politiques de sécurité sont dignes de confiance, de même que les faits relatifs aux activités et aux potentiels militaires visant à réaliser les objectifs de la politique de sécurité d'un pays. La réalisation des objectifs peut être favorisée par l'accroissement du *pouvoir de prédiction*. C'est pourquoi des mesures de confiance pourraient être conçues de façon à faciliter la reconnaissance du profil «normal» des activités militaires, ce qui permet aux États de discerner plus facilement les déviations significatives susceptibles d'indiquer une menace possible...
>
> On peut également accroître la confiance en *rassurant* les gens sur ses intentions, en donnant des occasions de confirmer des renseignements importants relatifs aux activités militaires. Ainsi, un objectif important des mesures de confiance sera de permettre aux États de démontrer et de confirmer l'absence de menaces[25].

Selon une autre étude classique des mesures de confiance, ces mesures

> jouent sur les perceptions des opposants (et particulièrement sur leurs perceptions des intentions). ... Les mesures de confiance peuvent contourner les évaluations des potentiels (et donc bon nombre des problèmes qu'entraînent la vérification et l'exactitude des évaluations) et aller droit aux intentions. Par les mesures de confiance, on cherche à donner deux types assez différents d'assurances, qui se renforcent l'une l'autre. La première est essentiellement continue et reliée au désir des adversaires éventuels de démontrer leur attitude non agressive et leurs préoccupations surtout défensives en ouvrant leurs affaires internes à l'examen de l'autre camp ou d'observateurs indépendants. ... La seconde est conçue de façon à fonctionner surtout en temps de crise. Grâce aux mesures convenues entre les parties, les deux camps devraient savoir qu'ils sont moins vulnérables à une attaque surprise parce qu'ils sont assurés d'être avertis[26].

Dans un autre article, Alford présente d'autres éléments des mesures de confiance, continuant de faire valoir que leur caractéristique la plus importante est de préciser les intentions militaires. Selon lui, les mesures de confiance

> tendant à expliciter les intentions militaires. ... [Elles devraient] permettre aux deux camps de distinguer nettement entre les gestes qui sont destinés à paraître hostiles et ceux qui ne le sont pas. ... Elles visent à permettre de distinguer les signaux non ambigus d'intentions hostiles du bruit de fond aléatoire de l'activité militaire permanente. ... La confiance dépend surtout de l'ouverture et de la transparence avec laquelle les États sont prêts à conduire leurs affaires politiques et militaires[27].

Traitant expressément de la possibilité que les mesures de confiance aident à la négociation d'un accord valable sur les «MBFR», Lawrence Freedman met l'accent sur une interprétation de base des mesures de confiance, traitant ces dernières comme si elles étaient synonymes des mesures associées. Selon lui :

25 Johan Jorgen Holst, «Confidence-building Measures: A Conceptual Framework,» *Survival* vol. XXV nº 1, pp. 2–3.

26 Jonathan Alford, «Confidence-Building Measures in Europe: The Military Aspects,» dans Jonathan Alford (éd.), *The Future of Arms Control: Part III – Confidence-Building Measures* (Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1979), p. 5.

27 Jonathan Alford, «The Usefulness and the Limitations of CMBs,» dans William Epstein et Bernard T. Feld (éd.), *New Directions in Disarmament* (New York: Praeger, 1981), pp. 134–135.

> on s'est lancé dans les mesures de confiance comme si elles étaient le dernier espoir du contrôle des armements. On les présente comme une solution au problème véritable, soit la crainte d'une attaque surprise, plutôt qu'au problème artificiel du niveau des forces. L'accent repose sur les facteurs qui règlent effectivement les perceptions de chaque camp, cette façon de voir les mesures de confiance laissant croire que l'avantage militaire découlant de l'atténuation des menaces d'attaque surprise entraîne directement un avantage politique du fait qu'il défend les relations[28].

Dans la même étude, Freedman ajoute d'autres précisions sur la nature des mesures de confiance :

> La théorie et la pratique des mesures de confiance impliquent deux effets bien distincts. Avec le temps, certaines mesures sont censées conduire à une forme de détente militaire et peut-être politique. Si, cependant, les relations évoluent dans une direction carrément opposée, vers une crise majeure, d'autres mesures pourraient calmer la situation en empêchant une mauvaise interprétation des gestes militaires défensifs et en nuisant aux préparatifs d'une attaque surprise. Dans ce second sens, *les mesures de confiance fonctionneraient comme un moyen de contrôle classique des armements, renforçant l'intérêt des deux parties à éviter la guerre malgré un fort antagonisme des deux côtés*. Les deux rôles ne sont pas tout à fait contradictoires, vu que la démonstration de l'absence de plausibilité d'une attaque surprise constitue le fondement de la stabilité militaire et donc de la détente[29]. (C'est nous qui soulignons.)

Hans Gunter Brauch présente une idée largement acceptée et courante (mais pas nécessairement correcte) comme suit :

> les accords sur les mesures de confiance n'influencent pas directement la taille, les armements et la structure des forces armées. Ils ne limitent que la disponibilité des forces, leurs activités et leur déploiement dans certaines régions. Ils visent une plus grande *transparence* afin d'éviter les erreurs de perception et les réactions erronées et d'accroître le caractère prévisible du comportement des deux parties. Les mesures de confiance pourraient être plus faciles à négocier que les accords de contrôle des armements[30].

Adam Rotfeld est un observateur particulièrement perspicace des mesures de confiance. Il se concentre sur l'aspect psychologique de ces mesures dans une bonne partie de son travail, établissant le lien avec une préoccupation fondamentale des mesures de confiance – réduire les craintes d'attaque surprise.

> Un des objectifs fondamentaux des mesures de confiance est d'éliminer la possibilité d'une attaque surprise. Ces mesures visent à assurer une juste interprétation des intentions de l'adversaire afin de réduire le danger découlant de soupçons sans fondement et d'erreurs de perception qui résultent souvent du préjugé ou d'une erreur de jugement.
>
> Dans le cadre de la CSCE, l'essence des mesures de confiance est de démontrer que l'on est prêt à respecter les intérêts des autres en matière de sécurité et à adopter une attitude de coopération plutôt que d'agression ... contribuant ainsi à détruire les stéréotypes, à transformer l'image de «l'ennemi» pour en faire plutôt un «partenaire prêt à collaborer». En éliminant les accidents et les dangers d'une information fausse – garantissant ainsi le caractère prévisible et la stabilité – les mesures de confiance pourraient aider à rationaliser les relations internationales.
>
> Bref, les mesures de confiance visent surtout à modifier les perceptions, de sorte que les intentions des États puissent être vues pour ce qu'elles sont réellement, et non pas pour ce qu'on se les représente.

---

28 Lawrence Freedman, *Arms Control in Europe* (Londres: Chatham House Papers, 1981), p. 29.

29 Idem, p. 35.

30 Hans Gunter Brauch, «Confidence-Building and Disarmament-Supporting Measures,» dans Epstein et Feld, *New Directions in Disarmament*, pp. 145–146.

Ces mesures sont surtout de nature politique et psychologique même si elles appartiennent au domaine de l'activité militaire[31].

Ailleurs, Rotfeld déclare que

> l'objet intrinsèque des mesures de confiance est *d'interpréter correctement les intentions* des partenaires du réseau des relations internationales. ... Le but est d'éliminer les évaluations et les facteurs subjectifs qui résultent souvent des préjugés et des erreurs de compréhension. ...
>
> Le fonctionnement des mesures de confiance revient à éliminer le risque et les dangers découlant d'une information inexacte de même que les causes de rivalité dans l'expansion des potentiels militaires provenant d'un sentiment d'insécurité. ...
>
> Ainsi, l'objet des mesures de confiance est de modifier les perspectives et d'assurer une perception plus ou moins juste, et non imaginaire, des visées des partenaires[32].

Lynn Hansen explique ce qu'est une mesure de confiance d'une façon un peu plus restreinte. (En passant, lui et Rotfeld utilisent presque indifféremment les termes «mesure de confiance» et «mesure de confiance et de sécurité».) Selon lui, les mesures de confiance et de sécurité

> doivent comprendre la transmission et la vérification de preuves crédibles que les forces militaires et leurs activités ne constituent pas une menace à la sécurité, à la souveraineté ou à la stabilité politique d'un autre État.
>
> Si les États prenaient des mesures réciproques et coopératives visant à réduire les possibilités que la force militaire serve d'instrument d'objectifs politiques agressifs, on pourrait commencer à parler du genre de renforcement de la confiance qui mènerait à une réduction réelle des armements. De telles mesures exigent des gestes concrets d'ampleur comparable à celle du problème politico-militaire[33].

Dans un autre article, Hansen critique la fascination indue qu'exerce le caractère psychologique des mesures de confiance. Selon lui, un certain nombre de spécialistes

> qui ont tenté de s'occuper de la question des bases conceptuelles du renforcement de la confiance ont commencé par le phénomène psychologique de ce qui constitue la confiance. Mais c'est là aborder le problème à rebours. Le renforcement de la confiance en Europe ne saurait viser à créer un sentiment chaud et flou pour remplir un besoin psychologique. Avant tout, la confiance est (et sera toujours) directement reliée à l'état de sa propre sécurité. La voie de renforcement de la confiance choisie le plus souvent par les États est unilatérale, c'est-à-dire qu'on garantit sa propre sécurité par l'acquisition d'une puissance militaire supplémentaire. Mais il n'est pas nécessaire que le renforcement de la confiance soit un processus unilatéral.
>
> Si les États s'engageaient à prendre des mesures réciproques visant à réduire l'occasion de se servir effectivement de la force militaire comme moyen d'atteindre des objectifs politiques agressifs, on pourrait commencer à parler du genre de renforcement de la confiance qui mènerait à des réductions des armements[34].

Dans le résumé des discussions d'une grande conférence sur les mesures de confiance, Richard Darilek présente, au sujet des mesures de confiance et de sécurité, certaines observations intéressantes qui laissent entendre que ces mesures ne sont pas tout à fait la même chose que les mesures de confiance.

31 Adam Rotfeld, «CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience,» dans Stephen Larrabee et Dietrich Stobbe (éd.), *Confidence-Building Measures in Europe* (New York: Institute for East-West Security Studies; 1983), pp. 93–94.

32 Adam Rotfeld, «European Security and Confidence Building: Basic Aims,» dans Karl E. Birnbaum (éd.) *Confidence Building and East-West Relations* (Laxenburg, Autriche: Austrian Institute for International Affairs – Wilhelm Braumuller, 1982), pp. 106–107.

33 Lynn Hansen, «Confidence and Security Building at Madrid and Beyond,» dans Larrabee et Stobbe, *Confidence-Building in Europe*, p. 145.

34 Lynn Hansen, «Confidence Building in Europe: Problems and Perspectives,» dans Birnbaum, *Confidence Building and East-West Relations*, p. 53.

> Compte tenu de ces facteurs négatifs qui entourent leur naissance, il semble très encourageant ... que l'histoire des mesures de confiance ... ait révélé une vision moins étroite de leurs possibilités ultimes, une conception plus large de ce qu'elles peuvent faire et de ce qu'elles devraient faire à l'avenir, et même un nouveau dénominateur commun de cette conception élargie, soit l'entente intervenue à Madrid pour les appeler dorénavant *mesures de confiance et de sécurité*. Ainsi, l'histoire des mesures de confiance a évolué de façon positive vers l'amélioration des liens avec le contrôle des armements et le désarmement. En ajoutant la possibilité de mesures plus contraignantes au plan militaire à la notion aussi bien qu'au nom des mesures de confiance, on a déjà fait un premier pas dans cette direction.
>
> D'autres participants ont convenu que, dans la mesure où les mesures de confiance comprennent des restrictions aux activités militaires, comme les mesures de confiance et de sécurité pourraient le faire, elles se rapprochent du contrôle réel des armements. ... [Selon une façon de distinguer les deux types de mesures] toute mesure réduisant les perceptions de la menace (p. ex., en démontrant qu'elles sont fausses) ou les options de menace (p. ex., en restreignant l'utilisation des forces en place) compterait parmi les mesures de confiance. Il y aurait toutefois une ligne de démarcation, et toute mesure visant effectivement à réduire les potentiels militaires, par exemple en réduisant les forces, serait considérée comme une mesure de contrôle des armements[35].

La description que donne Henning Wegener des principales caractéristiques des mesures de confiance vaut qu'on s'y arrête pour plusieurs raisons. En premier lieu, c'est un point de vue «officiel» (celui de la République fédérale d'Allemagne). En second lieu, elle dénote un effort délibéré de produire une «description souple des éléments-clés d'une manière universelle possible·d'envisager les mesures de confiance».

> Les mesures de confiance sont perçues comme une catégorie précise de comportement des États se rapportant à la sécurité et aux questions militaires, conçues pour donner créance aux affirmations d'intentions pacifiques. Pour réussir à créer la confiance, les mesures de confiance doivent constituer une action soutenue se traduisant par des mesures militairement significatives et suffisamment vérifiables. Pour que les États croient davantage à l'absence de menaces militaires précises émanant d'un adversaire éventuel et à la permanence de ses intentions bienveillantes, un grand nombre de mesures de confiance visent à assurer une plus grande transparence et une plus grande ouverture à l'égard de la position militaire de chacun. D'autres mesures prévoient des restrictions des options militaires techniquement possibles. Toutes les mesures de confiance laissent intactes les forces militaires et leur composition[36].

Dans une étude approfondie de la notion de mesure de confiance et du rôle que joue cette notion dans la politique de la République fédérale d'Allemagne aux Nations unies, Falk Bomsdorf distingue entre la notion globale des mesures de confiance chez les gens de l'Est («Tout compte») et une conception beaucoup plus précise, qui existe du côté de l'Ouest. Cette version occidentale, selon Bomsdorf, considère

> les mesures de confiance comme une notion particulière de la politique de sécurité et du contrôle des armements. Dans ce contexte, les mesures de confiance visent une menace précise à la sécurité d'un pays et tentent d'éliminer ou de réduire cette menace au moyen de mesures appropriées. La confiance signifie ici «la confiance en l'absence de certaines menaces que pose l'autre camp»; il s'agit donc d'une confiance dans une situation particulière. Comprises en ce sens, les mesures de confiance visent à donner à l'autre camp des preuves circonstancielles montrant que la menace qu'il craint, ou une menace véritable, a été, soit diminuée, soit éliminée. La confiance entre les pays n'est donc pas le principal objectif

35 Richard Darilek, «Summary of Discussions,» dans Karl Birnbaum, (éd.) *Confidence Building in East-West Relations*, p. 126.

36 Henning Wegener, «Confidence-Building Measures: Europe and Beyond,» dans Larrabee et Stobbe, *Confidence-Building Measures in Europe*, p. 167.

de cette conception. Les représentants de cette école de pensée présument ... que la méfiance fondamentale, surtout de l'Ouest à l'égard de l'Est et vice-versa, ne peut être éliminée par des mesures de confiance et remplacée par la confiance au sens large du terme. La méfiance doit ... être acceptée comme un fait et la conclusion d'un accord sur les mesures de confiance constitue une tentative d'empêcher la méfiance de s'accroître au point d'aboutir à un conflit ouvert[37].

L'autre conception fondamentale du renforcement de la confiance, fréquemment associée à l'Union soviétique et à ses alliés de l'Europe de l'Est, présente un contraste frappant avec cette conception «occidentale». Ici, on a tendance à considérer comme une mesure de confiance *tout* geste ou engagement qui

> d'une façon ou d'une autre tend à favoriser la compréhension réciproque entre les pays. Ainsi, tout traité conclu, toute négociation, tout entretien, toute rencontre et tout échange de quelque sorte que ce soit entre des États est conçu comme faisant partie du processus de renforcement de la confiance et donc comme faisant partie d'une mesure de confiance. Les mesures de confiance ne se limitent donc pas au secteur politico-militaire; elles peuvent aussi s'appliquer notamment aux secteurs économique, scientifique et technologique, culturel et autres.
>
> Enfin, ce qui est également important, les déclarations d'intentions politiques sont également considérées comme des mesures de confiance ...[38].

La description que donne Pavel Podelsnyi des mesures de confiance illustre ce point :

> Les chercheurs soviétiques distinguent entre les «mesures de confiance» du domaine militaire et celles des domaines économique, politique et scientifique, qui peuvent élargir et consolider les bases matérielles de relations positives entre les États. Ces dernières mesures de confiance peuvent être très efficaces et pourraient ne pas être inférieures aux mesures du domaine militaire, comme la notification des manœuvres militaires ou l'invitation d'observateurs militaires. Les spécialistes soviétiques partent également du postulat que, bien qu'il ne faille négliger aucune occasion de favoriser la confiance dans le domaine militaire, ces mesures ne devraient pas être entreprises à la place ou aux dépens de mesures visant à réduire la course aux armements et à faire avancer le désarmement[39].

Dans une même veine, mais avec des nuances subtiles, on retrouve la description que donne Istvan Farago des mesures de confiance :

> Le concept au sens large que favorisent les États du Pacte de Varsovie se traduit dans la description qu'en donnent les experts polonais : le renforcement de la confiance est un processus «large» qui comprend des aspects politiques, juridiques, militaires et même technologiques. Cette notion large englobe toute une gamme d'activités, d'engagements et d'obligations strictement définis qui visent à encourager la détente. Dans cette optique, l'ensemble de l'Acte final de la CSCE est un instrument qui sert à raffermir la confiance entre les États. ...
>
> Dans le contexte Est-Ouest, la confiance implique la reconnaissance mutuelle des prémisses de la coexistence pacifique, l'ac-

[37] Falk Bomsdorf, «The Confidence-Building Offensive in the United Nations,» *Aussenpolitik* vol. 33 nº 4, p. 374.

[38] Ibid. Bien que la conception soviétique officielle des mesures de confiance (comme on l'a noté ci-dessus) penche nettement vers une interprétation très large, l'utilité de certaines mesures de confiance militaires (et étroites) a également été reconnue. Il existe une certaine latitude au sein du Pacte de Varsovie, quelques membres adoptant des points de vue assez semblables, à certains égards, aux propositions occidentales.

[39] Pavel Podlesnyi, «Confidence-Building as a Necessary Element of Detente,» dans Karl Birnbaum, *Confidence Building and East-West Relations*, pp. 95–96.

ceptation d'une parité approximative des potentiels militaires, la volonté de réduire les risques de guerre nucléaire et de maintenir l'équilibre militaire à des niveaux qui diminuent progressivement et le respect mutuel des intérêts généraux de l'autre camp en matière de sécurité. ...

Les mesures de confiance ont des fonctions précises à jouer et peuvent avoir un potentiel important encore inexploré. Cependant, on ne saurait s'attendre à ce que les mesures de confiance par elles-mêmes puissent résoudre des problèmes pressants de sécurité et de limitation des armements[40].

Le rapport du groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures propres à accroître la confiance, document soumis à l'Assemblée générale des Nations unies, constitue un long examen de la notion de mesure de confiance. La notion de mesure de confiance élaborée dans ce rapport découle d'une démarche *fonctionnelle*. Au lieu de partir de notions *a priori*, les auteurs ont élaboré d'une façon souple (bien que longue) la conception des mesures de confiance en explorant les divers *objectifs* que les mesures de confiance devraient atteindre. Selon le rapport :

L'instauration d'un climat de confiance doit faciliter le processus de limitation des armements et les négociations sur le désarmement, y compris la vérification, le règlement des différends et des conflits internationaux; ...

[L]'un des principaux objectifs des mesures propres à accroître la confiance doit être de réduire les éléments de peur et de spéculation pour aboutir à une évaluation réciproque plus précise et plus fiable des activités militaires et d'autres questions concernant la sécurité mutuelle, qui peuvent entraîner des appréhensions mutuelles et augmenter le danger de conflit.

Tous ont convenu que, outre la diffusion et l'échange d'informations pertinentes, il convient d'encourager et de promouvoir des contacts personnels réguliers à tous les niveaux de prises de décision politique et militaire ...

Les mesures propres à accroître la confiance peuvent servir en outre à faciliter la surveillance de l'application des accords de limitation des armements et des accords de désarmement ... Les mesures de confiance ne sauraient cependant remplacer les mesures de vérification, qui sont une partie intégrante de la limitation des armements et du désarmement. ...

La peur et l'insécurité causées par d'importantes activités militaires de routine peuvent être considérablement atténuées si les États s'accordent à élargir le champ d'action et le domaine d'application des mesures propres à accroître la confiance, signalant d'une façon aussi digne de foi que possible leurs intentions pacifiques. Tout écart notable des paramètres et des mesures de confiance convenus indiquerait donc nettement des intentions douteuses. ...

Dans certains cas, il est peut-être possible d'aller un peu plus loin et de s'accorder sur des mesures qui soumettraient les pays à certaines contraintes dans le domaine de leurs options militaires. Tout en laissant intact l'ensemble des potentiels militaires, il s'agirait par ces contraintes de s'assurer que les potentiels existants ne puissent être utilisés à des fins d'agression[41].

Réussissant brillamment à saisir la difficulté pratique qu'il y a 1) à distinguer le contrôle des armements des mesures de confiance et 2) à décrire ce que sont effectivement les mesures de confiance, Abbott Brayton étudie le rôle que ces mesures peuvent jouer dans la réduction des tensions Est-Ouest. Il remarque d'abord que la course aux armements ne se terminera pas uniquement parce qu'un des participants se retire de la compétition. C'est ce qui rend les courses aux armements si dangereuses. Brayton constate cependant qu'une course aux armements

[40] Istvan Farago, «Confidence-Building in the Age of Nuclear Overkill,» dans Larrabee et Stobbe (éd.) *Confidence-Building Measures in Europe*, pp. 32–33.

[41] *Étude détaillée du Groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures propres à accroître la confiance*, document des Nations unies A/36/474, pp. 13–15.

peut être ralentie, peut-être même inversée, en modifiant les perceptions des deux camps. Les mesures de confiance constituent le premier moyen convaincant d'établir une certaine dose de confiance suffisante pour créer un climat favorable aux négociations sur la réduction des armements, en faisant ressortir les comportements vraisemblablement pacifiques de chaque camp. Les mesures de confiance rassurent sur les bonnes intentions a) en démontrant publiquement et constamment des attitudes qui ne sont pas agressives et b) en augmentant les capacités de maîtriser une crise en fonction de la réduction du danger d'une attaque surprise.

À la différence des accords de limitation des armements, qui exigent le contrôle soigneux de l'importance quantitative des forces, les mesures de confiance portent sur les intentions. Pourtant, les problèmes d'évaluation des intentions sont contournés, car l'application ne requiert que la vérification des actes majeurs qui traduisent vraisemblablement les intentions.

Ceci soulève une question théorique. Les accords de limitation des armements comportent des mesures concrètes, ... toutefois, les mesures de confiance, comme les paravents des accords de limitation des armements, sont essentiellement symboliques et visent à modifier les perceptions plutôt qu'à limiter les forces. *En pratique, ceci n'est pas toujours clair, car un certain nombre de mesures de confiance sont en fait des mesures concrètes de limitation des armements, ...* .

Les mesures de confiance réduisent donc la probabilité d'une attaque surprise par la détection avancée des préparatifs d'agression éventuels de l'adversaire. Les adversaires sont donc en mesure d'adoucir leur attitude défensive et de diminuer leurs dépenses militaires, ce qui entraîne une baisse correspondante des tensions et du risque de guerre[42].

Les caractéristiques des «définitions» du renforcement de la confiance

On peut facilement comprendre que celui qui s'attaquerait pour la première fois à l'étude des mesures de confiance et de sécurité soit un peu désarçonné à la lecture de toutes ces définitions. Les descriptions sont longues, souvent imprécises, parfois contradictoires (du moins en apparence) et à l'occasion obscures. On pourrait ajouter encore d'autres définitions de ce qui constitue une mesure de confiance, mais cela n'avancerait guère les choses. Bien qu'une impression assez nette d'une communauté d'objectifs se dégage de ces longues descriptions, il ressort aussi un manque de clarté ou même de consensus assez troublant. À certains égards, les descriptions sont même contradictoires. Si l'on dégage les principales caractéristiques des définitions descriptives des mesures de confiance, on obtient une liste importante d'éléments parfois contradictoires. Cette liste pourrait cependant donner une impression générale assez cohérente de ce qu'est une mesure de confiance.

1. Les mesures de confiance englobent une *gamme étendue* de préoccupations légitimes sur des questions technologiques, culturelles, économiques, politiques et militaires, à l'égard desquelles des engagements, des échanges et des accords bilatéraux et multilatéraux peuvent réussir à accroître la compréhension et, partant, la confiance.
2. Les mesures de confiance sont une catégorie particulière du comportement des États à l'égard des questions de sécurité et des questions militaires.
3. Les mesures de confiance constituent une notion particulière de la politique de sécurité et du contrôle des armements. Ces mesures portent sur des menaces précises et visent à les réduire ou à les éliminer.
4. Pour avoir un sens, les mesures de confiance doivent être significatives et suffisamment vérifiables sur le plan militaire.
5. Les mesures de confiance comportent la communication de preuves crédibles de l'inexistence de menaces.

[42] Abbott A. Brayton, «Confidence-Building Measures in European Security,» *The World Today*, octobre 1980, p. 384.

6. Les mesures de confiance comprennent la transmission et la vérification de preuves crédibles que les forces militaires et leurs activités ne constituent pas une menace à la sécurité, à la souveraineté ou à la stabilité politique d'un autre État.
7. Les mesures de confiance visent à fournir des preuves circonstancielles qu'une menace se trouve réduite ou éliminée.
8. Le but des mesures de confiance est de réduire le danger entraîné par des renseignements (militaires) inexacts.
9. Le but des mesures de confiance est d'éliminer la possibilité d'une attaque surprise.
10. Les mesures de confiance réduisent la probabilité d'une attaque surprise en donnant une alerte avancée et des signes avertisseurs de préparatifs éventuels chez l'adversaire.
11. Les mesures de confiance ont surtout un caractère politique et psychologique, mais fonctionnent dans le domaine de l'activité militaire.
12. Les mesures de confiance n'ont guère (ne devraient guère avoir) de lien avec la psychologie.
13. L'objectif des mesures de confiance est d'assurer l'interprétation juste des intentions.
14. Les mesures de confiance visent à donner foi aux affirmations d'intentions pacifiques.
15. Les mesures de confiance rassurent sur les bonnes intentions 1) en démontrant publiquement et constamment des attitudes militaires non agressives et 2) en augmentant les capacités de maîtriser une situation de crise en fonction de la réduction du danger d'une attaque surprise.
16. Il y a deux sortes de mesures de confiance : 1) celles qui visent à démontrer la non-agressivité ouvertement et 2) celles qui réduisent la crainte d'une attaque surprise.
17. Les mesures de confiance peuvent aller dans deux sens : 1) la détente militaire et 2) la réduction des crises (en empêchant qu'on interprète les mouvements militaires défensifs comme des préparatifs d'une attaque surprise). (Cette deuxième direction se rapproche du contrôle classique des armements.)
18. L'objectif des mesures de confiance est de modifier les perceptions afin d'aboutir à l'interprétation juste des intentions.
19. Les mesures de confiance portent surtout sur les facteurs qui influencent la façon dont chaque camp perçoit l'autre.
20. Les mesures de confiance agissent sur les perceptions des opposants (et surtout sur les perceptions des intentions).
21. Le principal objectif des mesures de confiance en temps de crise est de rétablir les communications.
22. Les mesures de confiance rendent (devraient rendre) les intentions militaires explicites.
23. Les mesures de confiance rassurent sur les intentions en donnant l'occasion de vérifier des renseignements importants relatifs aux activités militaires.
24. Les mesures de confiance nous permettent (devraient nous permettre) de distinguer les actes hostiles du «bruit de fond» normal de l'activité militaire.
25. Les mesures de confiance ne touchent pas directement les effectifs, l'armement et la structure des forces armées. Elles se contentent de limiter la disponibilité des forces, leurs activités et leur déploiement dans certaines régions.
26. Les mesures de confiance laissent intactes les forces militaires et leur composition.
27. Les mesures de confiance réduisent la perception de la menace (en démontrant que les perceptions sont fausses) et réduisent les options de menace (en limitant l'utilisation des forces existantes). Les mesures de confiance ne comprennent *pas* de mesures visant à réduire effectivement la puissance militaire.
28. Les mesures de confiance ne sont *pas* des mesures de contrôle des armements.
29. Les mesures de confiance sont des mesures préalables au contrôle des armements – elles peuvent faciliter le contrôle des armements et les accords de désarmement.

30. Toute mesure de confiance qui réduit directement et manifestement le risque de guerre constitue indéniablement une mesure de contrôle des armements.

31. Le degré de confiance dépend surtout du degré d'*ouverture* et de *transparence*. [Ces termes sont importants mais peuvent être source de confusion. Bomsdorf les explique comme suit : «la transparence est un des concepts-clés, voire *la* clé de la démarche occidentale à l'égard des mesures de confiance, qui visent à rendre transparentes la stratégie et la pratique militaires de l'autre camp. Ceci permet de faire des déductions quant à l'attitude de l'autre camp et facilite les prévisions et les calculs. ... Les pays du bloc de l'Est ... rejettent les demandes occidentales de transparence, ou *prozracnost*, parce que les accepter reviendrait pour eux à légaliser l'espionnage. Les délégués de l'Est préfèrent le terme d'ouverture, ou *otkrovennost*, tant comme formule de rejet que comme conception fondamentale des idées de l'Est sur les mesures de confiance. À l'Ouest, on a largement tendance à négliger cette distinction et à considérer la transparence et l'ouverture comme synomymes. ... La transparence est un concept auquel s'appliquent des critères objectifs et qui ne se mesure pas en degrés. ... L'ouverture, au contraire, est un concept qui peut être influencé par des facteurs subjectifs. On est plus ou moins ouvert selon qu'on est plus ou moins prêt à l'être.» Cette distinction réfléchie est rarement mentionnée; elle est typique du manque de soin qui caractérise la traduction de termes à sens précis. Bien que Bomsdorf ne semble pas avoir raison lorsqu'il dit que la transparence n'est pas susceptible de degrés, la distinction plus générale entre l'ouverture complète et l'ouverture relative est très pertinente.[43]]

32. Les mesures de confiance visent à accroître la transparence pour éviter les erreurs de perception et les mauvaises réactions, et aussi pour augmenter la possibilité de prédiction.

33. Les moyens techniques nationaux de surveillance sont extraordinairement efficaces et relèguent dans l'ombre toute information factuelle concrète que peuvent procurer les mesures de confiance.

34. Les mesures de confiance visent à rassurer, en réduisant les incertitudes et en limitant les occasions d'exercer des pressions au moyen d'activités militaires.

35. Les mesures de confiance visent à rassurer les esprits et à raffermir la foi en la fiabilité des intentions déclarées des autres États à l'égard de leur politique de sécurité et de leur puissance militaire.

36. Les mesures de confiance visent à accroître le pouvoir de prédiction (c'est-à-dire qu'elles nous aident à reconnaître les comportements militaires «normaux»).

Qu'est-ce que cette liste de caractéristiques nous permet d'affirmer au sujet des mesures de confiance et des mesures de confiance et de sécurité? D'abord, la plupart des auteurs conçoivent le renforcement de la confiance (d'ordinaire de façon implicite) comme un phénomène psychologique, qui touche à *la communication, à la perception et aux intentions*. Selon la plupart des ouvrages, les mesures de confiance portent sur des préoccupations militaires, particulièrement *la crainte d'une attaque surprise*. Cela tient probablement au fait que l'idée des mesures de confiance est née en Europe centrale. De nombreuses descriptions dénotent un grand souci de rendre les intentions en quelque sorte «transparentes», pour que les adversaires éventuels ne perçoivent pas de façon erronée un comportement militaire légitime et non agressif (et donc ne réagissent pas trop vivement). La plupart des descriptions sous-entendent ou stipulent expressément que les mesures de confiance ne sont pas une forme de contrôle des armements, bien que les auteurs entendent probablement par là que ces mesures ne portent pas (ou ne devraient pas porter) sur la réduction effective des forces.

Si nous laissons de côté la conception pour les pays de l'Est du renforcement de la confiance et qui englobe les relations politiques, sociales, économiques et techniques (ce qu'on appelait autrefois la détente et que l'on pourrait

[43] Falk Bomsdorf, "The Confidence-Building Offensive in the United Nations," pp. 376-377.

maintenant appeler le «renforcement de la confiance au plan politique»)[44] pour nous intéresser uniquement aux mesures militaires de confiance, quelle sorte de définition analytique commence à se dégager de notre examen des tentatives de description des mesures de confiance? Sans oublier qu'il nous reste encore à examiner deux autres sources (les «catégories» et les «propositions détaillées») qui nous permettront de comprendre encore mieux la notion de mesure de confiance, nous pouvons néanmoins commencer à établir une définition de travail du renforcement de la confiance dans le domaine militaire. D'après les observations de divers auteurs, nous pouvons dire que les mesures militaires de renforcement de la confiance sont :

1. une variété de mesure de contrôle des armements[45] comportant
2. des actes posés par un État
3. qui peuvent être unilatéraux, mais qui sont le plus souvent bilatéraux ou multilatéraux
4. qui visent à réduire ou à éliminer les erreurs de perception[46] à propos de certaines menaces ou préoccupations militaires (très souvent relatives aux attaques surprises)
5. en communiquant des preuves suffisamment vérifiables et d'une fiabilité acceptable que ces préoccupations sont sans fondement
6. souvent (mais pas toujours) en démontrant que les intentions militaires et politiques n'ont rien d'agressif
7. ou en fournissant des indices d'alerte avancée pour montrer que la surprise serait difficile à réaliser
8. ou en restreignant les possibilités d'utilisation des forces militaires par l'adoption des restrictions quant aux activités et au déploiement de ces forces (ou de certains de leurs éléments essentiels) dans les zones critiques.

D'après cette définition de consensus (construction hybride logiquement cohérente), les mesures de confiance sont des engagements qui visent à corriger les erreurs de perception et les craintes engendrant la méfiance dans le domaine des préoccupations relatives à la sécurité nationale. Bien que les mesures elles-mêmes portent sur la puissance militaire ou s'y rattachent, la dynamique sous-jacente est psychologique. Il s'agit de réhabiliter l'image de l'adversaire. Le postulat absolument essentiel est évidemment qu'aucun État partie à un régime de mesures de confiance n'a effectivement l'intention arrêtée de recourir à la force militaire. S'il existe de graves doutes quant à cette hypothèse, le processus de renforcement de la confiance n'a guère de chance de réussir.

Les catégories de mesures de confiance

Une autre façon d'étudier la notion de renforcement de la confiance est d'examiner les divers moyens par lesquels les auteurs ont tenté de classer les différents types de projets de mesures de confiance. Bien que l'élaboration de catégories ne risque guère d'entraîner une révision en profondeur de notre façon de voir les mesures de confiance, le dégagement des profils et des catégories devrait nous permettre de mieux comprendre le concept. L'élaboration

[44] La distinction explicite entre les mesures de confiance «militaires» et celles qui sont «politiques» peut risquer de concrétiser les tendances actuelles de la vision de l'Est et de celle de l'Ouest en matière de contrôle des armements, mais elle reconnaît les différences intrinsèques entre les deux conceptions du renforcement de la confiance. Sans être nécessairement incompatibles, ces deux conceptions sont nettement différentes.

[45] De nombreux auteurs semblent penser le contraire. Il n'y a cependant aucune raison convaincante d'affirmer que les mesures de confiance ne sont pas une sorte de contrôle des armements. Une définition générale et largement acceptée du contrôle des armements inclut les mesures qui réduisent le risque de déclenchement d'une guerre ou qui en réduisent la gravité le cas échéant. Les mesures de confiance sont manifestement des mesures visant à réduire le risque de guerre. Qu'elles ne supposent pas de réduction des forces ne suffit pas à les exclure de la catégorie des mesures de contrôle des armements. En fait, il n'y a aucune raison manifeste d'exclure les mesures comportant des réductions des forces lorsque des restrictions évidentes du matériel et des effectifs comptent parmi les mesures de confiance.

[46] Les mesures de confiance ne visent à corriger les erreurs de perception que dans le cas où il n'y a aucune intention réelle et préméditée d'agression. Les cas où il y a véritablement des intentions d'agression relèvent d'autres sortes de mesures de contrôle des armements ou de l'action unilatérale. Cette distinction laisse temporairement de côté le problème de l'usage délibéré des mesures de confiance à des fins de coercition ou pour masquer des préparatifs d'attaque.

d'un ensemble raisonnable de catégories nous permettra (au Chapitre six) de mettre un certain ordre dans la multitude de projets de mesures de confiance conçus à ce jour.

Plusieurs classements utiles des mesures de confiance ont été élaborés. Selon Jonathan Alford, il y a trois «modes de fonctionnement» fondamentaux des mesures «objectives» de renforcement de la confiance.

Type 1 : Détection des préparatifs de guerre

Échange d'observateurs postés aux nœuds de communication et dans les ports,
Vols de reconnaissance,
Satellites,
Codage des messages radio précédemment transmis «en clair»,
Déchargement de munitions (classiques ou nucléaires) des entrepôts situés à l'arrière,
Engagements de non-dissimulation.

Type 2 : Restrictions des préparatifs

Zones de déploiement limité (mer et terre),
Zones démilitarisées,
Restrictions du déploiement à l'avant de types précis de matériel (p. ex., le matériel de pontage et les avions de frappe),
Restrictions des manœuvres (selon la taille, l'emplacement, la fréquence et la durée – forces terrestres, navales et aériennes),
Limites des mouvements.

Type 3 : Mesures de clarification

Notification des manœuvres militaires,
Observateurs aux manœuvres,
Restrictions quant au transport de munitions de combat lors des manœuvres[47].

Freedman adopte un point de vue légèrement différent et divise les mesures de confiance en trois catégories fondamentales :

1. «mesures de communication» visant à réduire le risque d'une guerre accidentelle, d'une fausse interprétation, d'une erreur de calcul ou d'une action non autorisée;
2. les «mesures relatives aux attaques surprises» visant à restreindre ou à limiter ce qui pourrait servir à une attaque surprise, et
3. les «mesures de vérification ou de transparence» comme les mesures associées proposées aux négociations sur les «MBFR» à l'égard des observateurs[48].

Holst répartit en quatre catégories les fonctions des mesures de confiance :

1. les mesures relatives à l'échange ou à la diffusion de renseignements militaires;
2. les mesures relatives à la notification préalable des manœuvres et des mouvements militaires;
3. les mesures prévoyant l'observation des manœuvres et des mouvements militaires de même que l'inspection de certaines installations;
4. les mesures visant à accroître la stabilité. Cette catégorie n'est habituellement pas mentionnée par les autres auteurs. Elle comprend les engagements visant à accroître la *stabilité en cas de crise* (« l'absence relative de pressions portant à une action militaire rapide en vue de contrer les gestes de l'adversaire»), la *stabilité de la course aux armements* («l'absence relative d'incitations à l'expansion des forces militaires») et la *stabilité politique* («l'absence relative de pressions visant à bouleverser l'ordre international»)[49].

En plus de ces quatre catégories fonctionnelles, Holst propose de considérer les mesures de confiance comme des engagements *déclaratoires* ou comme des obligations exigeant des *actes précis*. Cette dernière catégorie se subdivise en 1) *engagements administratifs* (au sujet de la communication de renseignements) ou 2) *contraintes* («restrictions du déploiement, de l'emploi ou du mouvement des forces militaires, ou de la mise au point, des essais et de l'acquisition de matériel»)[50].

[47] Jonathan Alford, «The Usefulness and the Limitations of CBMs,» p. 136. La distinction entre les mesures de confiance «objectives» et «subjectives» est beaucoup moins valable. En fait, elle n'a guère de sens.

[48] Lawrence Freedman, *Arms Control in Europe*, pp. 29–31.

[49] Johan Jorgen Holst, «Confidence-building Measures: A Conceptual Framework,» p. 4.

[50] Ibid.

Parmi les autres classements, mentionnons celui de Hansen :

1. *Mesures d'information* : Il s'agit de l'échange de renseignements notamment sur la structure, l'organisation et l'emplacement des formations et des unités militaires, de renseignements budgétaires et de discussions sur la doctrine militaire;
2. *Mesures de notification* : Il s'agit de la notification préalable des manœuvres et des exercices, de la mobilisation des forces, des activités de guerre amphibie, y compris des renseignements sur la taille et l'emplacement de ce qui doit faire l'objet d'un préavis;
3. *Mesures de vérification* : Ces mesures comprennent entre autres la présence d'observateurs aux activités ayant fait l'objet d'un préavis, l'observation sur le terrain par un personnel accrédité, les accords de non-ingérence quant aux moyens techniques nationaux de vérification;
4. *Mesures de contrainte* : Ces mesures comprennent des restrictions quant à la taille des manœuvres, aux zones où les manœuvres et les exercices ont lieu, ainsi que des réductions ou des restrictions quant à la quantité de certains types de matériel (le matériel de pontage est le meilleur exemple) qui peuvent se trouver dans certaines zones[51].

et celui de D'Aboville :

1. Mesures de transparence et d'alerte avancée;
2. Mesures de contrainte opérationnelle (destinées à rendre une attaque surprise difficile en entravant la puissance militaire offensive);
3. Mesures visant à établir des voies de communication entre les acteurs opérationnels à divers paliers;
4. Mesures permettant de mieux connaître les aspects organisationnels des établissements militaires de l'adversaire[52].

Plusieurs auteurs ont conçu des catégories plus détaillées. Ainsi, Brauch énumère dix types distincts de mesures de confiance.

1 Mesures visant à améliorer les conditions favorisant les mesures de confiance sur le plan national (Brauch utilise l'exemple de mesures d'incitation au désarmement, comme la création d'organismes gouvernementaux nationaux de désarmement, la publication de déclarations sur les répercussions de la limitation des armements et du désarmement, et la création de nouveaux instituts de recherche sur la paix);

2 Règles relatives aux manœuvres, aux mouvements et aux observateurs;

3 Règles et structures pour maîtriser une situation de crise;

4 Mesures de transparence, notamment la publication de renseignements sur les budgets de la défense, la structure des forces, et la recherche et le développement militaires;

5 Restrictions des options militaires et accords sur la doctrine militaire;

6 Approches géographiques, par exemple des zones de démilitarisation ou de réduction des forces;

7 Mesures et systèmes de contrôle, de vérification et de surveillance;

8 Moyens visant à améliorer la communication et à faciliter l'institutionalisation;

9 Règles relatives à l'emploi et au déploiement des armes;

10 Autres mesures[53].

51 Lynn Hansen, «Confidence and Security Building at Madrid and Beyond,» p. 154.

52 Benoît D'Aboville, «CBMs and the Future of European Security,» dans Stephen Larrabee at Dietrich Stobbe (éd.) *Confidence-Building Measures in Europe*, pp. 193–195.

53 Hans Gunter Brauch, «Confidence-Building and Disarmament Supporting Measures,» dans Epstein et Feld, pp. 151–152.

Brayton distingue également un grand nombre de catégories, mais son système est axé sur des révisions des mesures d'Helsinki. Avec certaines modifications, ce système pourrait également être utile pour ordonner la réflexion sur les mesures de confiance actuelles ou projetées.

1. Mesures de notification relatives aux :
   a) manœuvres regroupant des forces militaires dépassant un maximum fixé (10 000 hommes), y compris des manœuvres combinées;
   b) activités en dehors des installations militaires et aux autres mouvements militaires regroupant des effectifs supérieurs à un nombre donné (10 000 à 20 000 hommes) y compris la combinaison de mouvements moins importants;
   c) exercices de mobilisation;
   d) exercices navals et aériens;
2. Mesures relatives aux observateurs;
3. Mesures de communication;
4. Inspection terrestre et aérienne pour la vérification des autres mesures;
5. Mesures facilitant ou ordonnant l'échange ou la publication de renseignements sur les budgets de la défense, les forces, les plans de garnison, la doctrine, etc.;
6. Mesures visant à assurer la non-ingérence en ce qui a trait aux moyens techniques nationaux de vérification[54].

Il ne semble pas y avoir de bonnes raisons de rejeter l'un ou l'autre des ensembles de catégories (même si celui de Brauch semble un peu ambitieux et manque de réalisme). Nous pouvons cependant combiner les meilleurs éléments des ensembles existants et élaborer un ensemble de catégories qui s'adapte bien à la définition de consensus du renforcement de la confiance décrite ci-dessus. Selon cette définition, les mesures de confiance sont :

une variété de mesure de contrôle des armements comportant

des actes posés par un État

qui peuvent être unilatéraux, mais qui sont le plus souvent bilatéraux ou multilatéraux

qui visent à réduire ou à éliminer les erreurs de perception à propos de certaines menaces ou préoccupations militaires (très souvent relatives aux attaques surprises)

en communiquant des preuves suffisamment vérifiables et d'une fiabilité acceptable que ces préoccupations sont sans fondement

souvent (mais pas toujours) en démontrant que les intentions militaires et politiques n'ont rien d'agressif

ou en fournissant des indices d'alerte avancée pour montrer que la surprise serait difficile à réaliser

ou en restreignant les possibilités d'utilisation des forces militaires par l'adoption de restrictions quant aux activités et au déploiement de ces forces (ou de certains de leurs éléments essentiels) dans les zones critiques.

À cette définition, nous pouvons ajouter la classification suivante des mesures de confiance :

(A) *Mesures d'information et de communication*

(1) Mesures d'information (l'échange et la publication de renseignements techniques sur les forces militaires et éventuellement sur les budgets de la défense);

(2) Mesures de communication (échange direct d'information, par exemple les «téléphones rouges»);

(3) Mesures de notification (l'annonce en temps opportun des manœuvres et des mouvements militaires dépassant une taille donnée [combinés ou non] donnant des renseignements suffisamment détaillés sur la nature des mouvements ou des manœuvres);

(4) Mesures régissant la conduite des observateurs aux manœuvres – mesure de «zone grise» se limitant exclusivement à la façon dont les observateurs doivent être traités lors de manœuvres et comment ils doivent agir pour jouer un rôle utile sans faire trop d'intrusion.

[54] Abbott A. Brayton, «Confidence-Building Measures in European Security,» *The World Today* octobre 1980, pp. 387–391.

(B) *Mesures de contrainte ou mesures relatives aux attaques surprises*

(1) Mesures d'inspection. (Complément d'intrusion des mesures régissant la conduite des observateurs aux manœuvres, ces mesures prévoient la surveillance, par intrusion, du comportement selon des critères convenus. Les mesures d'inspection des mesures associées des négociations sur les «MBFR» en sont un bon exemple. Cette catégorie pourrait également comprendre l'utilisation de dispositifs d'alerte avancée);

(2) Mesures de non-ingérence (engagements de ne pas nuire aux moyens techniques nationaux de vérification et, dans certains cas, de collaborer à leur emploi. Il ne faut pas oublier que les mesures de confiance ne peuvent directement inclure des activités de vérification *proprement dites*. De par leur nature, celles-ci relèvent unilatéralement de l'État observateur et dépassent les cadres théoriques des mesures de confiance. Certaines mesures de confiance comprennent cependant des mesures visant à *faciliter* la vérification, ce qui est une fonction auxiliaire dans le cadre des véritables mesures de confiance. Ceci ne devrait pas faire oublier que la vérification joue un rôle important dans l'établissement de la crédibilité des promesses et l'exactitude des déclarations faites dans le cadre des régimes de renforcement de la confiance);

(3) Mesures de comportement ou de réduction de la tension (visant à réduire le risque de guerre accidentelle ou d'escalade des crises en contrôlant ou en éliminant un comportement inutilement agressif ou provocateur);

(4) Mesures de restriction du déploiement (restrictions quant au nombre ou au type d'effectifs militaires et à la quantité ou au type de matériel dans certaines zones géographiques jugées critiques).

(C) *Mesures déclaratoires*

Il s'agit d'une catégorie controversée que nous incluons surtout parce qu'un certain nombre d'États soutiennent que de telles mesures sont des mesures de confiance. Les engagements au sujet du recours en premier à la force et les déclarations du même genre n'ont aucun lien théorique avec les autres mesures de confiance étudiées ici et comptent généralement sur des déclarations unilatérales ou multilatérales d'absence d'intentions agressives pour instaurer la confiance.

La définition et l'ensemble de catégories présentés dans le présent chapitre, conjugués au contexte historique des chapitres antérieurs, nous aident à comprendre ce que l'on entend et ce que l'on peut entendre par le renforcement de la confiance. Nous pouvons comprendre encore mieux la notion de renforcement de la confiance en examinant la gamme des propositions qui ont été effectivement mises de l'avant, particulièrement celles qui devraient figurer dans les discussions de la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe. C'est de cet aspect qu'il sera question au Chapitre six.

Propositions relatives au
renforcement de la confiance
et de la securite

Chapitre six

Propositions relatives au renforcement de la confiance et de la sécurité

Dans les cinq premiers chapitres de l'étude, nous avons examiné un certain nombre d'accords sur le contrôle des armements qui pourraient être considérés comme des exemples de mesures de confiance; nous avons retracé brièvement l'historique des négociations des «MBFR» et de la CSCE; nous avons regardé d'un peu plus près les mesures associées et les mesures de confiance d'Helsinki; nous avons passé en revue les efforts déployés par divers auteurs pour décrire ou définir le renforcement de la confiance; enfin, nous avons établi notre propre définition de consensus de mesures de confiance et nous avons proposé des catégories de mesures de ce genre. Il nous reste encore à soumettre la notion générale de renforcement de la confiance à une analyse critique; lorsque nous le ferons, au chapitre suivant, nous verrons que l'idée de renforcement de la confiance et les efforts des théoriciens dans ce domaine présentent certains problèmes graves. Mais auparavant, il nous faut regarder de près l'ensemble important de projets particuliers de mesures de confiance traités dans la littérature, dont bon nombre seront étudiés à la Conférence de Stockholm sur les mesures de confiance et de sécurité et sur le désarmement en Europe. Nous pouvons nous faire une bonne idée de ce que signifie en fait la notion de renforcement de la confiance en examinant soigneusement les caractéristiques fonctionnelles de ces propositions.

Le nombre et la diversité des propositions de renforcement de la confiance étudiées dans la littérature sont renversants. Selon des estimations récentes, il y aurait de 60 à 100 exemples distincts, bien que beaucoup de ceux-ci ne soient que des variantes mineures. Néanmoins, il existe un grand nombre de propositions distinctes de renforcement de la confiance[55]. La seule façon raisonnable de traiter un si grand nombre de propositions distinctes est de les ordonner en catégories. La répartition proposée au chapitre précédent devrait convenir. Le classement des propositions dans telle ou telle catégorie est nécessairement arbitraire dans certains cas; nous le signalons, le cas échéant. La majorité des propositions discutées ici portent uniquement sur les relations militaires classiques. Certaines visent les relations nucléaires stratégiques ou intermédiaires. Quelques-unes s'appliquent aux trois domaines et toutes sont traitées.

Mesures d'information et de communication

Mesures d'information

Ces mesures englobent l'échange et la publication de renseignements techniques sur les forces et les politiques militaires, notamment les budgets au chapitre de la défense, le déploiement des forces et la recherche et le développement dans le domaine militaire. Parce que bon nombre de ces mesures ont pour objet de démystifier le comportement et la puissance militaire de l'adversaire, les mesures comprenant des échanges militaires peuvent également figurer dans cette catégorie à caractère surtout éducatif.

1. **La publication et la diffusion (peut-être par l'entremise d'un organisme administratif central) de données sur les budgets de la défense.** D'habitude, cette suggestion comprend en outre une présentation normalisée. La difficulté manifeste que comporte cette proposition touche la fiabilité des renseignements fournis et leur vérification ultérieure. Ces propositions ont pour but d'établir des jalons permettant de constater les modifications relatives et absolues des dépenses consacrées à la défense. Les partisans de ces mesures soutiennent qu'elles permettent de préciser la planification de la défense à long terme et ainsi de faire échec à ce que l'on considère communément comme l'une des causes de la course aux armements – les réactions exagérées aux activités de défense des États adversaires. Qu'on le reconnaisse ou non, les régimes de ce genre doivent se fonder sur des données précises ou uniformes, sans quoi ils ne peuvent surmonter la méfiance et l'incertitude qu'ils visent juste-

[55] En 1980, Brayton estimait qu'il y en avait plus de 60. «Confidence-Building Measures in European Security,» p. 387. Selon Farago (au milieu de 1983), les études récentes présentent une centaine de mesures de confiance possibles. «Confidence Building in the Age of Nuclear Overkill» dans Larrabee et Stobbe, p. 31.

ment à combattre. Malheureusement, pour des motifs de sécurité nationale, l'Union soviétique, ainsi qu'un certain nombre d'autres États ne publient pas à l'heure actuelle des données fiables sur les dépenses en matière de défense et rien ne porte à croire que la situation changera bientôt. Même si divers États se déclaraient prêts à publier leurs dépenses de défense selon une présentation normalisée, il n'existe aucune façon de confirmer avec sûreté l'exactitude des chiffres. Bien que l'on prétende parfois le contraire, il n'existe aucune méthodologie qui appuierait autre chose qu'une estimation sommaire des véritables dépenses de défense de la plupart des pays[56]. Sans méthode valable et précise de vérification, l'opération de publication de chiffres «normalisés» des dépenses serait très difficile à lancer et beaucoup trop vulnérable à une propagande intéressée de tous les côtés. C'est là un bon exemple de la façon dont certaines propositions de renforcement de la confiance pourraient effectivement aboutir à une réduction de la confiance.

2. **L'échange de renseignements sur la composition des forces.** Cette proposition – en fait une série de propositions connexes – prévoit l'échange (d'ordinaire périodique) de renseignements sur au moins un des sujets suivants : les effectifs, les plans généraux de déploiement, l'appellation de certaines unités déployées, l'emplacement de certaines unités, la quantité et le type de matériel ainsi que l'emplacement de certains types de matériel. Ces propositions portent habituellement sur les troupes et le matériel de certaines zones critiques. Une des propositions comprend même l'échange de renseignements sur les structures de commandement. Ces propositions visent généralement à réduire l'incertitude et à instaurer ou à accroître le flux habituel de renseignements entre les organisations militaires adversaires. Ce genre de mesure a déjà été adopté par le traité SALT II, qui comprend un échange de données sur les vecteurs nucléaires. Dans la mesure où l'information divulguée peut être vérifiée avec une précision raisonnable, ces propositions entraîneraient vraisemblablement une amélioration constructive, bien que très modeste, des relations militaires, contribuant ainsi à instaurer la confiance.

3. **Séminaire sur la stratégie**[57]. Cette idée, et plusieurs autres du même genre, prévoit des réunions officielles ou officieuses entre les protagonistes en vue d'encourager la discussion de diverses perspectives stratégiques, peut-être dans le cadre d'un organisme semblable à la Commission consultative permanente. Des militaires, des politiciens et des analystes représentant divers pays pourraient discuter et même débattre la doctrine militaire – sur le plan classique aussi bien que nucléaire stratégique – ainsi que divers aspects généraux de la politique militaire et des déploiements; afin d'accroître la compréhension et de diminuer l'ethnocentrisme. Une proposition prévoit même des discussions (des «élucidations») à trois paliers : «1) des programmes non négociables qui seraient mis en œuvre quoi que l'autre camp puisse faire, 2) des actions prévues mais modifiables si l'autre camp est prêt à faire certaines choses et 3) des options à long terme que les deux camps pourraient utilement éliminer»[58]. Bien qu'elle ressemble au programme d'échange plus simple où les participants apprennent à se «connaître», l'idée du séminaire sur la stratégie porte d'une façon beaucoup plus étroite sur la sensibilisation des adversaires éventuels à leurs «cultures stratégiques» particulières. Le but visé est de contrer une pensée simpliste et

56 Pour des exemples de difficultés, voir Franklyn Holzman, «Are the Soviets Really Outspending the U.S. on Defense?» *International Security* vol. 4 nº 4 et «Soviet Military Spending: Assessing the Numbers Game,» *International Security* vol. 6 nº 4.

57 Johan Holst est surtout connu pour cette proposition. «Confidence-Building Measures: A Conceptual Framework,» *Survival* vol. XXV, nº 1, p. 6.

58 Il s'agit d'une idée de Joseph Nye, décrite dans l'article d'Alton Frye «Building Confidence Between Adversaries: An American Perspective» dans Birnbaum, *Confidence Building and East-West Relations*, p. 40. Frye a également suggéré que les États-Unis et l'Union soviétique adoptent consciemment une doctrine stratégique commune afin de réduire les actuelles asymétries doctrinales.

symétrique et de donner une meilleure idée du comportement de l'adversaire. La difficulté essentielle d'une telle entreprise consiste à amener les participants à discuter librement de questions délicates relatives à la défense. Le danger (sur lequel nous reviendrons plus longuement) consiste à «pardonner» trop facilement les réalités matérielles du comportement militaire de l'adversaire ou à y être insensible (par exemple : «Ça va. Ne vous inquiétez pas du nombre de chars. Ils ont la phobie de l'invasion et se sentent toujours plus en sécurité avec des défenses importantes.»)

4. **Échange de données sur l'industrie de la défense.** Associée surtout à l'étude de la Commission indépendante d'étude des problèmes du désarmement et de la sécurité intitulée *Common Security*, cette idée suppose qu'une des causes principales de la course aux armements est l'insuffisance des renseignements sur l'activité de l'industrie de la défense de l'adversaire, surtout dans le domaine de la recherche et du développement. La proposition prévoit une tribune où les représentants des ministères de la Défense pourraient discuter des caractéristiques de leur propre politique de recherche, de développement et d'acquisition dans le domaine militaire, de même que de celle des autres États. Grâce à une meilleure compréhension et à une meilleure connaissance des divers programmes de recherche, soutient-on, il y aurait moins de risque que ne se produise la réaction exagérée habituelle face aux activités présumées des industries de la défense de l'adversaire. Il est cependant difficile d'imaginer des officiels d'États adversaires comme les États-Unis et l'URSS discutant de dossiers aussi délicats. Ce projet suppose également un contrôle rationnel de «l'industrie de défense» plus sévère que ce qui est possible dans les faits. Il semble en effet que les autorités politiques ignorent souvent les complexités des plans et des programmes de leur propre appareil de défense et donc ne sauraient les contrôler. Si une telle proposition était mise en pratique, elle fonctionnerait probablement à peu près de la même façon que les autres mesures de confiance. La confiance serait raffermie dans la mesure où une vérification indépendante confirmerait les affirmations des divers participants. Malgré un certain scepticisme naturel quant à son caractère pratique et utile, cette proposition n'est pas sans valeur. Un échange régulier de renseignements sur la recherche et le développement dans le domaine militaire, même à un niveau assez général, pourrait être utile et pourrait se faire sous l'égide d'une institution, comme la Commission consultative permanente prévue aux accords SALT.

5. **Déclarations sur les répercussions du contrôle des armements.** Ce genre de proposition ressemble au précédent. Ici, toutefois, il s'agit d'étudier consciemment toute la gamme des conséquences découlant des décisions entourant la mise au point et l'acquisition d'un système d'armement donné. La nécessité de fournir des justifications claires et des évaluations des répercussions à long terme des systèmes d'armes en voie de mise au point pourrait sensibiliser les autorités aux conséquences éventuellement déstabilisatrices de certains types d'armes – qu'il s'agisse d'armes classiques, d'armes nucléaires ou d'armes à double usage – avant qu'on procède à leur déploiement ou qu'on les soumette à des essais complets. Il est difficile de prévoir si les grandes puissances accepteraient un régime exigeant ces «déclarations sur les répercussions», mais une telle proposition exposerait certainement à l'examen public le raisonnement imprudent ou faible qui sous-tend de nombreuses décisions.

6. **Commission consultative permanente.** Plusieurs propositions sur les questions de sécurité en Europe préconisent l'institution d'un organisme semblable à la Commission consultative permanente prévue aux accords SALT pour traiter de façon continue les diverses questions de procédure et d'application relatives au contrôle des armements. De telles propositions ont été faites à la CSCE et aux négociations «MBFR». On a également suggéré la créa-

tion d'organismes semblables pour résoudre d'autres problèmes dans le domaine nucléaire stratégique, particulièrement la démilitarisation de l'espace. Le principal avantage de ces organismes est leur caractère technique privé et généralement apolitique. Comme moyen institutionnel d'aplanir les questions et les problèmes d'application, de tels organismes présenteraient de nombreux avantages dans le cadre des divers régimes de contrôle des armements actuels et éventuels.

7. **Programmes militaires d'échange et de liaison.** Les propositions de ce genre n'appartiennent pas tout à fait à la présente catégorie. Cependant, parce que l'objectif principal d'échanges de ce genre est éducatif, on peut les considérer comme des «mesures d'information» sans trop forcer la définition de la catégorie. L'idée ici est très simple. Des officiers (et peut-être des sous-officiers) passent un certain temps à travailler avec les forces militaires adverses ou à les observer afin d'arriver à une compréhension plus humaine de «l'ennemi». La connaissance ainsi obtenue des soldats des autres forces militaires et de leurs pratiques habituelles diminue vraisemblablement la tendance à «les» considérer comme des ennemis sans visage et aide aussi à réduire une partie du mystère qui entoure leurs actions. Comme d'autres mesures d'information, cette proposition vise à contrer l'ethnocentrisme. Il reste à établir si ces programmes d'échange, quels qu'en soient le niveau et la forme, pourraient aboutir à une supercherie délibérée («Organisons soigneusement nos activités pour bien paraître aux yeux des visiteurs russes!») ou au mépris (un examen approfondi peut révéler l'ineptie et la faiblesse là où l'on supposait auparavant force et habileté.) En outre, la découverte de faiblesses imprévues pourrait effectivement *encourager* l'instabilité. Ceci fait ressortir l'une des difficultés intrinsèques de nombreux projets de mesures de confiance. *Dans la mesure où elles réduisent l'incertitude quant aux potentiels et aux intentions militaires, les mesures de confiance peuvent, en fait, diminuer la stabilité et augmenter le risque de guerre. L'incertitude peut jouer un rôle constructif dans les relations militaires. Bien que cela ne soit pas toujours le cas, il faudrait en tenir compte dans l'élaboration des mesures de confiance.* Ces programmes d'échange s'apparentent à d'autres propositions qui prévoient des délégations au quartier général de l'adversaire de même qu'à des propositions visant la création de postes de liaison militaire dans d'autres États. Ces dernières propositions sont très proches de la catégorie de mesures de confiance relatives aux observateurs qui font de l'intrusion; elles ne s'en distinguent que dans la mesure où elles jouent un rôle surtout éducatif plutôt qu'un rôle d'inspection de l'application ou d'observation en vue d'une alerte.

Mesures de communication

Il s'agit d'un ensemble relativement limité de mesures partant de l'idée des «téléphones rouges» et visant à faciliter les communications d'urgence entre des États ou des alliances adversaires.

1. **Téléphones rouges.** Des propositions visant la création d'autres types quelconques de «téléphones rouges» sont les mesures de communication les plus évidentes et les plus répandues. Elles se modèlent invariablement sur le premier engagement américano-soviétique et sur les modifications et les extensions survenues par la suite. Certaines prévoyaient la création de téléphones rouges entre les centres de commandement de l'OTAN et du Pacte de Varsovie pour permettre d'expliquer rapidement et correctement des actions ambiguës. D'autres prévoyaient des liens entre les autorités politiques supérieures. La capacité de communiquer clairement et rapidement avec les instances supérieures (politiques ou militaires) en temps de crise ne va pas sans risque (par exemple, les «précisions» communiquées pourraient être des supercheries) mais il semble que les avantages possibles l'emportent facilement

sur les inconvénients. Ceci pourrait être particulièrement vrai si une guerre se déclenchait. Une source fiable de communication permettrait de négocier un cessez-le-feu en temps opportun. Cette mesure de confiance est à la fois réalisable et valable.

2. **Le contrôle conjoint des crises par l'entremise de «centres de réduction des risques».** Suggérées entre autres par les sénateurs Nunn, Jackson et Warner, les propositions de ce genre combinent les éléments d'un organisme semblable à la Commission consultative permanente et les téléphones rouges. Il s'agirait de créer un organisme américano-soviétique chargé de contrôler conjointement les «incidents» nucléaires accidentels ou causés par des tiers. Bien qu'il s'agisse ici de questions nucléaires stratégiques et que le problème visé soit surtout la prolifération nucléaire, l'idée de base d'un organisme conjoint de contrôle des crises pourrait être étendue à d'autres instances et à d'autres genres de crises militaires.

Mesures de notification

Les mesures de notification découlent des mesures d'Helsinki qui prévoient un avertissement préalable de manœuvres militaires d'envergure sur le continent européen, jusqu'à 250 kilomètres à l'intérieur de l'Union soviétique. Les engagements originaux d'Helsinki «exigent» la notification par la filière diplomatique normale au moins 21 jours avant le début de manœuvres militaires regroupant plus de 25 000 hommes. La notification de manœuvres moins importantes et de manœuvres combinées dont le total dépasse 25 000 hommes et des mouvements importants est facultative. Depuis lors, on a proposé un certain nombre de perfectionnements et d'extensions. Cette catégorie comprend également les mesures de notification des essais d'armes.

1. **Notification des manœuvres militaires.** On a proposé diverses modifications des limites prévues par les mesures d'Helsinki. Beaucoup considèrent que le minimum actuel de 25 000 hommes des forces terrestres est trop considérable. Diverses propositions du Pacte de Varsovie, de l'OTAN et des États neutres et non alignés visaient à réduire le minimum de 25 000 à 20 000, 18 000, 15 000 ou 10 000 hommes. En même temps, on proposait de prolonger le préavis, de 21 à 30, 40 ou 60 jours. Certaines propositions prévoyaient également la communication de renseignements plus détaillés sur l'heure précise, la composition des unités, l'objectif et le lieu des manœuvres. La plupart des propositions envisagent des mesures obligatoires plutôt que volontaires. Ces propositions ne portent que sur les manœuvres auxquelles participent des forces terrestres. *Ces propositions (et les propositions semblables indiquées ci-dessous) sont effectivement au cœur de l'idée du renforcement de la confiance. Elles ne sont pas trop exigeantes, elles ont une fonction positive, soit permettre de distinguer les exercices militaires d'actions plus menaçantes, et elles constituent un point de départ raisonnable et constructif vers des accords plus exigeants et plus poussés.* Comme dans le cas de la plupart des projets de mesures de confiance, elles sont utiles dans la mesure où elles peuvent être vérifiées d'une façon sûre. S'ajoutant à des mesures de «contrainte» étroitement reliées traitées plus loin dans le présent chapitre (la taille maximale des manœuvres, les restrictions géographiques, les limites de durée des manœuvres et les limites des activités), les mesures de notification peuvent effectivement réduire la crainte d'une attaque surprise.

2. **Notification de manœuvres combinées.** Apparentées à la catégorie précédente, ces propositions étendent l'idée de notification des manœuvres aux combinaisons d'exercices plus petits qui ont lieu en même temps ou en succession rapide. Ces propositions visent à interdire une échappatoire qui permettrait de fractionner des manœuvres d'envergure. Les minimums proposés sont ceux qui sont suggérés pour les manœuvres uniques (c.-à-d. de 25 000 à 10 000 hommes). Les exigences relatives aux renseignements qui doivent être communiqués et au préavis pourraient s'appliquer aussi à ces propositions.

3. **Notification de manœuvres navales.** Ce genre de proposition vise à étendre l'idée de la notification des manœuvres terrestres aux manœuvres navales. Bien que ces propositions soient moins bien développées que celles qui portent sur les forces terrestres, le principe sous-jacent est le même. Les États ou les alliances procédant à des manœuvres navales dans le voisinage des eaux territoriales d'autres États donneraient un préavis de ces exercices et communiqueraient des détails, sur la durée, la composition et le lieu. Ces propositions ressemblent à certains égards à la pratique maritime actuelle qui consiste à donner un préavis en cas d'essais militaires. D'autres propositions visent la notification de manœuvres navales d'envergure, vraisemblablement dans des régions étendues. L'accord quelque peu ambigu conclu à la Conférence de Madrid a ouvert la voie à l'étude de mesures de confiance relatives aux manœuvres navales, mais il reste à déterminer l'étendue géographique réelle des zones de notification. La limite la plus probable et la plus utile comprendra vraisemblablement les zones océaniques voisines du continent européen jusqu'à une distance donnée (peut-être 500 kilomètres). L'importance des mesures de notification des manœuvres maritimes découle de deux possibilités navales distinctes. En premier lieu, le Pacte de Varsovie ou l'OTAN (mais surtout l'OTAN) peut faire jouer une puissance de feu substantielle, à longue portée et à réaction rapide, sous forme d'avions basés sur des porte-avions. En second lieu, la projection rapide et souple des forces est possible au moyen d'effectifs amphibies. C'est probablement une capacité que l'OTAN craint davantage que le Pacte de Varsovie. Les deux types peuvent être source de déstabilisation. La notification de manœuvres se rapportant à de telles armes renforcerait sans doute les mesures actuelles et proposées axées sur les forces terrestres. La crainte des forces militaires amphibies est suffisamment forte pour avoir suscité plusieurs propositions précises. Selon une de ces suggestions, la présence de dix grands navires de guerre amphibies ou de 5 000 hommes de troupes amphibies dans une même manœuvre suffit à justifier une notification distincte.

4. **Notification de manœuvres aériennes.** Les mesures de confiance de ce genre sont également relativement peu développées en comparaison de celles qui s'appliquent aux forces terrestres. Encore une fois, l'idée est de donner un préavis et des renseignements de base à propos des manœuvres aériennes dépassant une certaine taille. Ceci est considéré particulièrement important à cause de la vitesse avec laquelle les avions militaires modernes peuvent attaquer des cibles situées loin à l'arrière. Le temps de réaction habituel des équipages de défense antiaérienne en Europe se mesure toujours en minutes, ce qui fait des manœuvres aériennes à grande échelle une source éventuelle de déstabilisation. À cause du rôle essentiel que les forces aériennes jouent dans les plans militaires des deux alliances, les manœuvres elles-mêmes doivent avoir lieu. Comme dans le cas des autres manœuvres, les mesures de confiance doivent tenter de préciser de la façon la moins ambiguë possible la nature de ces manœuvres, les distinguant d'attaques réelles. On a notamment proposé d'établir à 50 appareils le minimum ou le seuil justifiant le préavis. Les mesures de notification s'ajoutant à des mesures de contrainte (comme la suggestion d'Alford que les avions d'attaque devraient tous être basés à l'arrière) réduiraient de façon importante les craintes d'attaques aériennes surprises, ce qui est manifestement une des principales fonctions des mesures de confiance. Si les mesures de confiance actuelles relatives aux forces terrestres, ainsi que les améliorations qui pourraient y être apportées, s'ajoutent à des mesures éventuelles visant à assurer la notification (et dans une mesure modeste la limitation) des manœuvres aériennes et navales dans le «secteur» européen (l'espace aérien et les mers avoisinantes jusqu'à plusieurs centaines de kilomètres ou davantage), la possibilité de réduire les inquiétudes concer-

nant les activités militaires «inconnues» et aux possibilités d'attaque par anticipation semble substantielle. En général, les mesures de notification s'ajoutant à certaines mesures «de contrainte» pourraient réduire considérablement la crainte d'une attaque surprise.

5. **Notification des mouvements militaires et des activités hors des installations militaires.** Ce genre de mesure, comme beaucoup d'autres, devrait préférablement être appliqué en combinaison avec des mesures d'inspection à caractère d'intrusion plus marqué. La notification des mouvements militaires viserait essentiellement les mêmes objectifs que la notification des manœuvres, soit préciser le but des activités militaires qui pourraient s'interpréter comme des préparatifs d'attaque. Ces projets de mesures de confiance prévoient la notification des mouvements ou des activités hors des installations militaires (encore une fois, le préavis va de 21 à 60 jours); l'avis comprendrait des renseignements sur la taille, la composition et les mouvements des forces militaires en cause. Compte tenu des réalités actuelles du déploiement en Europe centrale, le mouvement normal des forces militaires (p. ex., à des fins de rotation) dans la zone de la frontière entre les deux Allemagnes est toujours source d'inquiétude. Une notification relativement détaillée (s'ajoutant toujours à la possibilité d'une vérification fiable) réduirait le caractère inquiétant de ces activités militaires nécessaires au Pacte de Varsovie et à l'OTAN. Certaines propositions prévoient une taille maximale des mouvements. Comme dans le cas des limites imposées aux manœuvres, ces propositions sont en fait des mesures «de contrainte», soit une catégorie plus ambitieuse de mesures de confiance qu'il faudrait distinguer (au moins en théorie) des mesures de notification, plus aisément réalisables. Il en sera question plus loin dans le présent chapitre.

6. **Notification de la mobilisation.** Ces mesures, qui sont le complément logique évident des autres mesures de notification, exigent la notification en temps opportun des exercices de mobilisation, avec des renseignements sur le moment, le nombre et les grandes lignes des mouvements des troupes en cause. Il s'agit évidemment de tenter de distinguer entre les exercices nécessaires et les mobilisations effectives, hautement déstabilisatrices.

7. **Notification des essais de vecteurs nucléaires.** Ce genre de proposition vise à réduire l'incertitude entourant les essais d'armes nucléaires stratégiques (ou, vraisemblablement, à moins longue portée). Comme dans le cas de nombreuses autres mesures de notification, pour arriver à une efficacité maximale il est préférable de combiner ces mesures à des mesures plus rigoureuses de «contrainte». Les mesures de notification des essais d'armes nucléaires prévoient la notification des essais prévus de missiles, y compris ceux qui se font dans le cadre de manœuvres militaires d'envergure. Il pourrait également y avoir notification de l'emploi simulé des armes nucléaires dans un exercice militaire. On ne sait pas exactement quels renseignements devraient figurer dans les avis, mais ils pourraient indiquer en termes généraux l'endroit du lancement et le point d'impact, de même que l'heure du lancement. Des mesures semblables sont déjà en usage à l'occasion des essais au-dessus de la haute mer, mais elles manquent souvent de précision. Les propositions soviétiques et américaines récentes comprennent la notification des vols d'essai des engins balistiques intercontinentaux et des engins balistiques lancés de navires, de même que des décollages multiples de bombardiers.

La catégorie générale des mesures de notification offre la possibilité, modeste mais significative, de renforcer la confiance en la fiabilité des États adversaires (par l'exactitude des déclarations) et dans le caractère relativement bénin des intentions (si tel est en fait le cas). L'idée de déclarer ce qui sera bientôt manifeste de toute façon n'a rien de bien effrayant et la publication de renseignements modestes sur les activités faisant l'objet du préavis poserait rarement des problèmes de sécurité. En somme, ces mesures offrent la possibilité d'accroître le pou-

voir de prédiction et la confiance à peu de frais et à un risque minime. Dans tous les cas, les mesures de notification peuvent être intégrées à des mesures de «contrainte» – des mesures prévoyant la restriction réelle de certains potentiels – pour accroître l'efficacité des deux sortes de mesures.

Mesures régissant la conduite des observateurs aux manœuvres

Il s'agit d'une petite catégorie très précise de mesures de confiance qui sont étroitement reliées aux mesures d'information signalées plus haut. L'objectif fondamental est surtout éducatif; il ne s'agit guère d'inspections proprement dites. Il s'agit d'établir des règles communes de conduite s'appliquant aux observateurs militaires et à leurs hôtes lors de manœuvres. Cette catégorie paraît semblable à celle des mesures d'inspection qui font partie des mesures de contrainte, mais elle s'en distingue au plan conceptuel en ce que les activités observées ne sont nullement restreintes, l'observation étant surtout éducative. Cet aspect permet de dégager la distinction fondamentale entre les deux groupes essentiels de mesures de confiance : quelques-unes visent à acquérir des renseignements au sujet de certaines activités militaires (et, moins directement, des intentions) tandis que les autres portent sur des contraintes réelles (à définir ou à confirmer) de certaines activités militaires.

Les mesures régissant la conduite des observateurs découlent de l'expérience acquise à l'égard des dispositions suivantes de l'Acte final d'Helsinki :

> Les États participants inviteront d'autres États participants, volontairement et sur une base bilatérale, dans un esprit de réciprocité et de bonne volonté à l'égard de tous les États participants, à envoyer des observateurs aux manœuvres militaires.
>
> L'État invitant déterminera dans chaque cas le nombre d'observateurs, les modalités et les conditions de leur participation, et donnera d'autres renseignements s'il le juge utile. Il offrira les services et l'hospitalité appropriés.

1. **Propositions touchant la conduite des observateurs aux manœuvres.** Par suite de l'expérience décevante à l'égard des mesures d'Helsinki, on a avancé plusieurs propositions traitant de manière assez détaillée de la façon dont les observateurs des manœuvres devraient être traités. Certaines prévoient la suppression du caractère presque totalement volontaire des mesures actuelles au profit d'une invitation obligatoire à toutes les manœuvres devant faire l'objet d'un préavis. En outre, les propositions stipulent que les observateurs devraient avoir l'occasion d'assister véritablement à des éléments pertinents de manœuvres réelles plutôt qu'à de petits événements préparés qui ne transmettent aucune information réelle. On réclame également des renseignements suffisants sur l'objectif de la manœuvre et sur son déroulement, ainsi que le droit au matériel nécessaire pour observer effectivement une manœuvre (le droit des observateurs d'apporter leurs propres lunettes d'approche), l'occasion de rencontrer les troupes participantes et leurs commandants, l'absence de harcèlement et une certaine liberté de mouvement dans la région des manœuvres. Les mesures pourraient également comporter des ententes claires sur les responsabilités des observateurs afin d'éviter d'encourager la recherche illicite de renseignements. La négociation d'un code de conduite des observateurs serait certainement utile, et une certaine amélioration par rapport à la situation actuelle est possible. Il est cependant douteux que l'Union soviétique et ses alliés acceptent de permettre ce qui leur semblerait des libertés radicales accordées aux observateurs militaires de manœuvres. Ce genre de mesure vaut la peine de s'y arrêter, mais non aux dépens de mesures de confiance plus importantes (et plus empreintes d'intrusion).

Mesures de contrainte ou mesures portant sur les attaques surprises

Les mesures de confiance de ce second grand groupe sont les plus exigeantes. Tandis que le premier groupe comprend des mesures d'information, de communication et d'éducation, le second comporte des mesures d'inspection où l'intrusion est assez marquée de même que des restrictions effectives du déploiement de troupes ou de matériel. Les mesures visant l'inspection et le déploiement vont habituelle-

ment de pair, les premières confirmant l'application des secondes. Ce groupe comprend également une catégorie, petite et précise, portant sur les mesures de non-ingérence. Comme nous l'avons signalé plus tôt, ce second groupe de mesures de confiance ne comprend *pas* de vérification proprement dite. Il s'agit plutôt de mesures visant à *faciliter* la confirmation unilatérale que certains engagements précis (surtout des mesures de contrainte) sont respectés. Cette interprétation peut sembler sujette à controverse. Si nous établissons très délibérément cette distinction, c'est à cause du caractère nécessairement unilatéral de la vérification et du caractère nécessairement réciproque du renforcement de la confiance.

Bien que le renforcement de la confiance soit nécessairement une entreprise réciproque ou multilatérale, il s'adresse en dernière analyse à un phénomène tout à fait unilatéral : la confiance en soi[59]. Si chaque État participant n'a pas confiance en soi, il ne saurait y avoir de confiance réciproque. La confiance réciproque (par exemple, en l'absence d'un risque significatif d'attaque surprise) est une croyance collective, mais elle est fonction de la confiance collective en soi. La confiance en soi, *qui peut se réaliser par le moyen d'activités, soit unilatérales soit réciproques*, peut s'accroître au moyen de mesures visant uniquement à acquérir de l'information ou de mesures conçues pour aider à acquérir l'information. La vérification est comprise dans les deux cas, mais seul le dernier constitue un exemple légitime de mesure de confiance. Dans ce dernier cas, *c'est le mécanisme qui facilite la collecte de renseignements qui constitue effectivement la mesure de confiance*. Tant la vérification de l'information (essentiellement une acquisition unilatérale) que le fait d'en faciliter ou d'en tolérer la collecte (fondamentalement une activité réciproque ou multilatérale, même si elle s'effectue d'une façon ostensiblement unilatérale) peuvent augmenter la confiance, *mais seul le fait de faciliter la collecte est une mesure de confiance*. La vérification, quel qu'en soit le résultat, est une activité intrinsèquement unilatérale. Par les actes qu'ils posent (ou ne posent pas) les autres États peuvent rendre facile ou difficile la confirmation de certaines choses, soit par les moyens techniques nationaux (satellites, postes d'écoute terrestres ou avions de surveillance) ou par des méthodes qui mettent l'accent sur l'intrusion et qui sont nécessairement coopératives (le recours aux observateurs prévu dans les mesures associées des négociations sur les «MBFR»). Les mesures de confiance ne sauraient cependant *être* elles-mêmes des mesures de vérification parce que le renforcement de la confiance suppose, par sa nature même, des actes et des mesures coopératifs et interactifs. Ainsi, les mesures de confiance ne peuvent être des mesures de vérification; tout au plus peuvent-elles *faciliter* la vérification. C'est pour cette raison, importante mais assez complexe, que la vérification proprement dite ne figure pas parmi les diverses catégories des mesures de confiance.

Mesures d'inspection

Les mesures d'inspection prévoient la surveillance par intrusion du comportement militaire selon un ensemble donné de critères établis. Cependant, les critères sont d'ordinaire précisés par une autre catégorie de mesures de confiance, les mesures de restriction du déploiement. Le caractère fondamental des mesures d'inspection est évident. Des observateurs (ou des dispositifs de surveillance) placés sur le territoire d'un adversaire éventuel surveillent certaines activités pour confirmer que les accords sont respectés. Il vaut la peine de signaler encore une fois que la mesure de confiance n'est *pas* le fait que l'observateur compte le nombre d'hommes qui passent par une garnison. La mesure de confiance est plutôt le fait que l'observateur est *autorisé* à compter ces hommes. La question de savoir si ces renseignements pourraient être acquis par des moyens strictement unilatéraux n'est guère pertinente et il est certainement vrai que l'information, qu'elle soit acquise unilatéralement ou non, pourrait accroître la confiance en soi. Ce qui est important du point de vue des mesures

[59] Jonathan Alford signale la distinction entre la confiance en soi et la confiance réciproque dans son article «Confidence-Building Measures in Europe: The Military Aspects,» *Confidence-Building Measures* Adelphi Paper 149, p. 5. Voir également le sommaire de Richard Darilek dans Birnbaum, *Confidence Building and East-West Relations*, pp. 117–119. Les distinctions établies par les auteurs entre la confiance réciproque et la confiance en soi ne sont ni évidentes ni claires et ce sujet est assez mal traité.

de confiance, c'est que la confiance en soi découlant du bon fonctionnement d'une mesure de confiance est fonction de la collaboration entre des ennemis éventuels en vue de réduire les craintes de menaces militaires. La vérification est un accessoire essentiel au bon fonctionnement de plusieurs mesures de confiance, mais c'est une activité distincte.

On trouve de bons exemples de mesures d'inspection parmi les mesures associées proposées par l'OTAN dans les négociations sur les «MBFR». En fait, les mesures associées sont un excellent archétype de plusieurs types de mesures de confiance de la deuxième génération. Elles comprennent notamment les mesures suivantes :

1. Les États-Unis, l'Union soviétique, le Royaume-Uni et le Canada doivent donner notification de l'entrée de leurs forces terrestres dans la zone de réduction.
2. Tous les participants doivent donner notification de toute activité hors des installations militaires (manœuvres, mouvements et exercices) dans la zone de réduction.
3. Les unités terrestres (et leur matériel) doivent pénétrer dans la zone de réduction et la quitter uniquement par les points d'entrée et de sortie désignés. Ces points seraient situés à un nombre donné de ports de mer, de postes frontière ferroviaires et routiers, et sur l'emplacement d'aéroports.
4. Chaque camp a le droit de placer des inspecteurs aux points d'entrée et de sortie de l'autre.
5. Chaque camp a le droit à 18 voyages aériens ou terrestres d'inspection dans la zone de réduction appartenant à l'autre camp.
6. Il y aurait des échanges périodiques de données et de renseignements sur les forces de la région après l'entrée en vigueur du traité.
7. L'interdiction de nuire aux moyens techniques nationaux qui se trouve dans les accords SALT, se retrouverait également dans les négociations sur les «MBFR».
8. Une commission consultative permanente, semblable à celle qui est prévue dans les accords SALT, surveillerait l'observation du traité.

Les deux premières de ces mesures sont des mesures de notification, la troisième est une mesure de restriction du déploiement, la quatrième et la cinquième sont des mesures d'inspection, la sixième est une mesure d'information et la septième est manifestement une mesure de non-ingérence tandis que la huitième est également une mesure d'information.

Les mesures d'inspection prévoient donc la mise en place coopérative de moniteurs humains ou inanimés dans le territoire des États éventuellement hostiles. Il s'agit d'ordinaire de faciliter la vérification de certaines restrictions et, ce faisant, de contribuer à accroître la confiance et le pouvoir de prédiction. Ces mesures sont presque toujours le complément de mesures de contrainte précises.

1. **Présence d'observateurs pendant les activités hors des installations militaires.** Il s'agit d'un ensemble relativement vaste de propositions portant sur la présence permanente ou temporaire d'observateurs militaires chargés de confirmer la nature de divers types de mouvements d'effectifs et de matériel militaires.

   1.1 **Les manœuvres dans les zones critiques.** Plusieurs projets de mesures de contrainte limitent le nombre ou le genre d'effectifs et de matériel qui peuvent servir à des exercices dans les zones critiques comme les zones frontalières. L'emploi d'observateurs tant dans les zones qu'auprès des troupes en manœuvre faciliterait la vérification de ces engagements; la simple acceptation de la présence d'observateurs raffermit la confiance à l'égard des intentions des États susceptibles d'être hostiles. Théoriquement, *ce type de mesure d'inspection permet cinq variétés fondamentales de dispositions de surveillance.* Ce sont : 1) des observateurs humains placés temporairement auprès des unités en exercice; 2) des observa-

teurs humains placés temporairement dans une zone critique avant un exercice; 3) des observateurs humains placés en permanence dans une zone critique où des exercices pourraient avoir lieu; 4) des moniteurs électromécaniques placés de façon permanente dans les zones critiques où des exercices pourraient avoir lieu et 5) des moniteurs électromécaniques placés temporairement dans une zone critique avant un exercice. Ces dispositions peuvent également se combiner entre elles. Il faut distinguer l'emploi d'observateurs dans ce cas, de la présence, sans intrusion, d'observateurs aux manœuvres. Dans ce dernier cas, les observateurs servent d'abord une fonction éducative et n'exercent qu'indirectement une fonction de «détection précoce».

1.2 **Les mouvements dans les zones critiques**. Au lieu de surveiller le déroulement de manœuvres dans les zones critiques, il s'agit de placer des observateurs pour surveiller la nature des mouvements militaires entre les baraquements et d'autres emplacements à l'intérieur de la zone critique ou près de celle-ci. Comme exemple de zone critique, on peut mentionner la région frontalière séparant deux États ou alliances hostiles ou susceptibles de l'être, comme le Pacte de Varsovie et l'OTAN. La zone critique la plus évidente est celle qui s'étend sur une centaine de kilomètres de chaque côté de la frontière entre les deux Allemagnes. Comme dans le cas précédent, il y a cinq façons fondamentales de contrôler les mouvements militaires dans les zones critiques, depuis des observateurs humains placés temporairement jusqu'à des dispositifs électromécaniques installés en permanence.

1.3 **La rotation des troupes dans les zones désignées.** Assez semblables à certains égards aux mouvements des troupes, les rotations sont des mouvements d'envergure de troupes en garnison qui entrent dans une zone critique ou en sortent. On a proposé diverses mesures de confiance qui prévoient l'emploi d'observateurs à des points désignés d'entrée et de sortie (gares, routes, installations portuaires et aéroports) pour garantir que les arrivées et les départs de personnel et de matériel sont conformes aux chiffres déclarés et promis. Les observateurs pourraient être placés temporairement à des points désignés (pendant les périodes de rotation) ou y être installés en permanence. La principale crainte qui sous-tend cette mesure d'inspection est qu'un État (surtout l'Union soviétique mais peut-être aussi les États-Unis ou la République fédérale d'Allemagne) puisse accroître ses forces de combat de première ligne en faisant semblant de procéder à la rotation de forces qui en fait demeureraient clandestinement sur les lieux. Ici encore, il faut souligner que la mesure de confiance est le fait que les observateurs sont autorisés à surveiller pleinement les mouvements, et non pas les renseignements recueillis.

2. **Observateurs placés aux installations soumises à des restrictions.** Plusieurs mesures de contraintes interdisent le déploiement de certaines sortes de matériel en deçà d'une certaine distance des frontières internationales. Les avions d'attaque, le matériel de pontage, les munitions d'artillerie, le combustible pour les véhicules blindés, le matériel de décontamination de guerre chimique sont des exemples de «matériel soumis à des restrictions» et qui, dans de nombreux cas, doit se trouver à des endroits précis. Les installations soumises à des restrictions peuvent faire l'objet d'une surveillance garantissant que le type de matériel dont il est question ne s'y trouve pas. Inversement, on peut placer des moniteurs aux installations où l'on sait que ce matériel se trouve pour veiller à ce que les substances ou les dispositifs soumis à des restrictions n'en sortent pas. On pourrait également placer des observateurs près des baraquements pour se rassurer, de façon raisonnable, sur le respect des restrictions en matière d'effectifs. On voit encore une fois comment l'emploi d'observateurs fait partie naturellement des engagements

visant à restreindre certains potentiels. Le fait que les États participants acceptent un contrôle raisonnable sur leur propre territoire est aussi important pour l'instauration d'un climat de confiance que les données qui en découlent ou l'hypothétique alerte avancée. Bien qu'il en soit moins souvent question, il est permis de concevoir l'emploi de moniteurs humains ou électromécaniques dans le cadre des accords de renforcement de la confiance se rapportant aux armes nucléaires stratégiques. Ici aussi, il s'agirait de surveiller l'absence d'activités ou de matériel soumis à des restrictions. Étant donné la nature des moyens techniques nationaux, il est difficile d'imaginer que des mesures d'inspection de ce genre puissent fournir beaucoup de renseignements neufs, mais il pourrait en résulter une image plus favorable des intentions de l'État en cause. Le meilleur exemple que l'on puisse sans doute donner de ce genre de mesure serait la présence d'observateurs à tous les aéroports militaires et civils de certaines régions pour surveiller la présence d'avions soumis à des restrictions (les avions d'attaque classiques ou les bombardiers nucléaires tactiques).

3. **Observateurs dans les zones critiques.** Il s'agit là d'une mesure de confiance classique. L'exemple des postes d'alerte des cols Gidi et Mitla du Sinaï vient aussitôt à l'esprit. Des dispositions semblables ont été proposées pour diverses régions du monde, notamment la frontière entre les Allemagnes. Il s'agit essentiellement de placer des observateurs et divers types de matériel de surveillance perfectionné dans les zones critiques entre des États hostiles ou susceptibles de l'être. Pour être efficaces, les installations de surveillance doivent couvrir pleinement toutes les voies éventuelles d'attaque et doivent être assez loin de la frontière pour assurer un préavis raisonnable. Leur présence garantit à chaque État qu'une attaque surprise serait difficile ou impossible à réaliser et permet donc une certaine confiance. En outre, le fait que les adversaires éventuels conviennent d'accepter la présence de telles installations sur leur sol pour cette fin précise ne peut que contribuer à instaurer un certain climat de confiance quant à leurs intentions. Des propositions de ce genre peuvent également s'appliquer dans le domaine des armes nucléaires stratégiques. On a déjà suggéré à plusieurs reprises l'usage de «boîtes noires» à l'épreuve des manipulations dans les champs d'engins balistiques intercontinentaux pour donner, par des lignes de communications sûres, une alerte rapide en cas de lancement. On pourrait également proposer des dispositions semblables aux bases connues de bombardiers à longue portée.

4. **Mesures d'inspection mobile.** Un certain nombre de projets de mesures de confiance prévoient une forme quelconque d'équipe mobile d'inspection. Le thème sous-jacent à ce groupe de propositions est l'emploi irrégulier d'observateurs (avec ou sans appareils électromécaniques poussés) pour inspecter les installations ou les activités qui inquiètent particulièrement. Ces mesures diffèrent des précédentes en ce qu'elles portent sur l'emploi *par réaction* d'inspecteurs pour faire enquête sur des activités vraisemblablement ambiguës ou involontairement masquées qui pourraient passer pour dangereuses. Le plus souvent, ces activités porteraient sur le matériel soumis à des restrictions ou sur le placement des potentiels offensifs. Les mesures mentionnées dans les sections précédentes sont plus rigides et comportent le placement d'observateurs en prévision de certains événements. Les équipes mobiles d'inspection prévues dans diverses propositions peuvent être de petites unités se déplaçant en jeep ou des dispositions beaucoup plus élaborées faisant appel à des avions ou des hélicoptères d'inspection. Certaines propositions prévoient que les États participants seraient autorisés à un certain nombre d'inspections «libres» des installations ou des activités douteuses. Il s'agit de décourager les inspections de harcèlement ou les «voyages de pêche» constants dont le but est uniquement de recueillir le plus de renseignements possible. D'autres propositions prévoient l'emploi d'équipes d'inspec-

tion spécialement constituées – personnel neutre ou des Nations unies, par exemple – afin de réduire au minimum tant l'impression d'intrusion que tout avantage de renseignement que l'on pourrait recueillir de façon fortuite lors des inspections. Selon une des propositions, le pays hôte pourrait même s'en remettre à une équipe neutre d'observation pour vérifier, à la demande de l'État hôte, que certaines activités ne constituent pas des préparatifs de guerre. Ces mesures d'inspection mobile peuvent s'appliquer utilement presque n'importe où dans le monde, en Europe centrale, au Moyen-Orient et en Afrique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Elles pourraient également servir dans des régions particulières soumises à des régimes de démilitarisation, comme l'Antarctique et l'espace extra-atmosphérique. L'objectif principal des mesures d'inspection par intrusion est de réduire les craintes d'attaque surprise et, accessoirement, de confirmer le respect des accords. Comme dans le cas des autres mesures de confiance – et peut-être même davantage – l'instauration d'un climat de confiance découle surtout du fait que les États participants se soumettent de plein gré. Il est évident que l'emploi d'équipes mobiles d'inspection a un caractère d'intrusion très prononcée; même si la liberté de mouvement et d'activité des équipes était soumise à des restrictions appropriées, l'acceptation de ces équipes constituerait une révision étonnante des politiques de sécurité nationale de presque tous les États.

Parce qu'elles supposent l'intrusion, les mesures d'inspection seront presque certainement difficiles à négocier. Le degré d'intrusion peut varier (relativement peu élevé dans le cas des moniteurs électromécaniques ou humains fixes dans des régions frontalières et très élevé dans le cas des inspections terrestres et aériennes mobiles effectuées presque sans restriction); mais dans tous les cas, la présence d'un personnel étranger ou neutre dans les casernes, les aéroports et les parcs de chars, aux grands carrefours et dans les ports ou le long des zones frontalières serait tout à fait exceptionnelle. Néanmoins, les mesures d'inspection semblent nettement compter parmi les plus efficaces des projets de mesures de confiance. Après tout, qu'est-ce qui pourrait mieux démontrer les bonnes intentions d'un État que le fait d'accorder à des adversaires éventuels la permission d'examiner à leur gré ses propres forces défensives et de leur permettre d'installer des moniteurs d'alerte avancée sur son propre territoire?

Ceci doit être vrai dans une certaine mesure, mais une telle vision repose en dernière analyse sur une appréciation superficielle des forces militaires modernes et de leur potentiel de même que sur une surestimation correspondante de ce que peuvent accomplir les mesures de confiance, quel qu'en soit le type. En premier lieu, les forces militaires modernes possèdent un potentiel dont la nature n'est ni manifestement offensive ni manifestement défensive. Les chars et diverses autres sortes de véhicules de combat blindés, y compris les canons automoteurs et les transporteurs de troupes de même que les avions d'attaque et les intercepteurs de chasse peuvent en fait servir à des fonctions *tant* offensives que défensives. Cette caractéristique rend difficile (mais non impossible) la restriction exclusive des potentiels offensifs (objet fréquent des mesures de contrainte) et limite en conséquence ce que l'on peut réaliser par des mesures d'inspection. En termes simples, il est difficile de reconnaître le potentiel purement offensif à restreindre et donc à inspecter. Cette ambiguïté technique se complique du fait que certains États préfèrent les «défenses offensives». Il vaut la peine de signaler que l'Union soviétique, les États-Unis et la République fédérale d'Allemagne sont autant d'exemples d'États qui prétendent, à des degrés divers, trouver un grand avantage à des défenses ayant des possibilités offensives ou contre-offensives. Il devient donc très difficile de *déduire* d'après ces seules indications la nature des intentions – qui sont un objectif primaire des mesures de confiance. *En raison de toutes ces ambiguïtés, il n'est guère possible d'instaurer un climat de confiance en fonction simplement de l'absence ou de la présence de certains potentiels. Des inspections d'un objet ambigu qui ne font qu'en confirmer l'ambiguïté ne sauraient créer la confiance.*

Cette difficulté limite effectivement la confiance qui peut être créée ou confirmée par des inspections proprement dites, parce que le fait que les États sont prêts à permettre des inspections et une surveillance sur le terrain *peut ne pas entraîner une diminution des craintes quant à l'agressivité des intentions.*

Nous n'entendons pas nier l'utilité des mesures de confiance fondées sur des mesures d'inspection. *Si nous supposons que les mesures de contraintes peuvent s'accompagner de critères clairs, les mesures d'inspection peuvent aboutir à un raffermissement de la confiance.* Le problème consiste à définir ces critères. C'est à propos de ces critères et des mesures de contrainte dans leur ensemble que commencent à se dégager l'ethnocentrisme et le manque de raffinement psychologique des ouvrages publiés sur le renforcement de la confiance. Nous constaterons ce phénomène encore une fois à l'examen de la dernière catégorie de mesures analysées dans le présent chapitre. Le problème lui-même est traité assez longuement au Chapitre sept.

Mesures de non-ingérence

Ces propositions se fondent sur les accords conclus au cours des pourparlers sur la limitation des armes stratégiques. Une caractéristique essentielle des accords SALT était que l'on s'en remettait aux moyens techniques nationaux de vérification pour confirmer le respect des nombreuses dispositions des accords. Tout aussi important était l'engagement explicite de ne pas nuire à la capacité des autres États de vérifier le respect des engagements. Malgré l'interprétation parfois étroite de ces exigences (le codage par les Soviétiques de données sur les vols d'essai qu'ils considèrent inutiles pour la vérification des limitations du SALT en est un bon exemple), le principe fondamental est maintenant bien établi. Presque toutes les propositions qui reposent d'une façon ou d'une autre, directement ou indirectement, sur la vérification comprennent maintenant des clauses de non-ingérence. Selon le point de vue que nous avons adopté, c'est l'engagement de ne pas nuire qui constitue la mesure de confiance. Toute mesure de confiance qui comprend des interdictions ou des restrictions des activités ou des potentiels observables doit comprendre des mesures de non-ingérence.

Mesures de comportement ou de réduction de la tension

Ces mesures sont difficiles à classer, c'est pourquoi nous en faisons un type à part. Elles visent surtout à restreindre ou à interdire, par accord réciproque, certains types d'activités militaires «inutilement agressives» ou provocatrices (plutôt que simplement «menaçantes»). L'activité militaire visée est d'ordinaire de petite envergure et de «caractère guerrier». Il s'agit d'un comportement très belliqueux qui pourrait facilement déclencher des contre-mesures agressives et aboutir à l'escalade de la crise ou à une guerre involontaire. L'illustration classique de ce genre de mesure est l'Accord de 1972 entre les États-Unis et l'URSS pour la prévention des accidents en haute mer et au-dessus de la haute mer. Un autre exemple utile est la proposition d'interdire aux sous-marins «d'attaque» et aux autres plates-formes de guerre anti-sous-marine de suivre en patrouille les sous-marins porteurs de missiles balistiques. Ces mesures visent à limiter certains types (souvent gratuits) d'activité militaire qui pourraient susciter de graves appréhensions et mener à des crises involontaires. Ces mesures pourraient également figurer comme catégorie distincte des mesures de contrainte.

Mesures de contrainte

En pratique, les mesures de contrainte seraient presque toujours associées à des mesures d'inspection qui en conditionnent l'efficacité. Il est évidemment possible d'imaginer au moins quelques mesures tangibles de contrainte ne prévoyant pas d'inspection aérienne ou sur les lieux, mais ces mesures se rapprocheraient dangereusement d'une toute autre variété de contrôle des armements où la vérification unilatérale suffit et pour lesquelles le renforcement de la confiance proprement dit n'est pas véritablement l'objet – les simples mesures de réduction des armements. Les mesures de contrainte sont en fait un engagement de type différent qui vise à imposer à des potentiels inquiétants des contraintes opérationnelles pertinentes en restreignant les types ou la quantité d'effectifs militaires ou de matériel considérés menaçants dans certaines zones géographiques jugées critiques. *C'est l'intention de répondre à cette inquiétude qui distingue les véritables mesures de confiance des simples réductions quantitatives ou qualitatives.*

1. **Mesures de restriction des effectifs.** Cet ensemble de propositions porte sur la restriction du nombre ou de la position des effectifs militaires. Très souvent, ces restrictions visent certaines régions, particulièrement les régions frontalières. Le principal objectif est de limiter les forces militaires dans les zones critiques afin de minimiser, ou du moins de réduire, les craintes d'une attaque surprise. Les réductions proposées varient en importance, depuis le gel des effectifs dans la zone d'une alliance pendant les négociations sur la réduction jusqu'à des propositions visant la réduction des effectifs d'un pourcentage donné ou en fonction de plafonds communs. Jusqu'ici, on a surtout traité des restrictions des effectifs dans le cadre des négociations sur les «MBFR». Plusieurs autres propositions portaient sur le gel des troupes étrangères en poste sur le territoire des partenaires de l'alliance, le gel du nombre de membres de l'alliance et le gel des nouvelles bases pour les troupes des membres de l'alliance. Toutes ces propositions visent à limiter des effectifs militaires déjà énormes et certaines visent à les réduire. Elles ont d'ordinaire un caractère politique et semblent parfois manifestement intéressées. On a notamment suggéré la création de zones partiellement ou entièrement démilitarisées de diverses profondeurs le long des frontières internationales. La majorité des mesures de restriction proposées portaient non pas sur les effectifs *in situ* ou globaux, mais bien sur des activités ou des potentiels spécifiques que beaucoup considèrent comme particulièrement menaçants.

2. **Restrictions des manœuvres et des mouvements.** Reconnaissant que l'attaque surprise est la principale préoccupation militaire de certains États (il y en a eu de trop nombreux exemples en Europe centrale, en Europe du Nord, au Moyen-Orient, en Asie du Sud, du Sud-Est et de l'Est, en Afrique du Sud, en Afrique centrale, en Amérique centrale et en Amérique du Sud), un certain nombre de projets de mesures de confiance visent à réduire ou à presque éliminer la possibilité que les manœuvres ou les mouvements militaires masquent des préparatifs d'attaque surprise ou soient pris à tort pour de tels préparatifs. La manière la plus facile d'y arriver consiste à limiter la taille des manœuvres et des mouvements et à les éloigner des frontières. Ceci ne donne aucune garantie contre une attaque surprise mais vise à résoudre le problème de la fausse perception des activités légitimes. Ces propositions prévoient diverses restrictions des manœuvres près des frontières des États adversaires, notamment le plafonnement à des niveaux peu élevés des effectifs de toutes les manœuvres à une distance donnée des frontières (25, 50 ou 100 kilomètres), des restrictions semblables des mouvements militaires, des limites à la durée des manœuvres (par exemple, 10 jours ou deux semaines), la restriction du nombre de manœuvres ou de mouvements d'envergure que peut effectuer un État ou une alliance au cours d'une année, le plafonnement général des effectifs des manœuvres et des mouvements, des restrictions des exercices multinationaux (d'ordinaire quant à la taille et à la proximité) et des restrictions des activités possibles durant les manœuvres. Ce dernier type de proposition vise par exemple la restriction de la quantité de munitions de combat et d'autres approvisionnements critiques, comme le combustible, qui peuvent être transportés pendant des manœuvres ainsi que des engagements de ne jamais simuler l'emploi d'armes chimiques ou nucléaires tactiques ou des activités connexes comme la décontamination. L'objectif général de ces mesures est de réduire la possibilité de frictions et de réactions exagérées à des activités qui pourraient paraître ambiguës. Une proposition connexe porte sur les essais de vecteurs nucléaires (surtout les engins balistiques intercontinentaux). Ces propositions prévoient l'utilisation de zones désignées d'impact des vecteurs, l'interdiction d'essais multiples simultanés ou quasi-simultanés (surtout à partir de silos opérationnels), l'engagement de ne procéder qu'à un nombre minimum de vols d'essai chaque année pour assurer la fiabilité du système et la limitation des essais majeurs de nouveaux types de vecteurs comme les corps de rentrée manœuvrables et d'autres systèmes qui pourraient jouer un rôle déstabilisateur tels les systèmes de défense anti-missiles basés dans l'espace.

3. **Restrictions du matériel.** L'objectif fondamental consiste à isoler des types de systèmes d'armements et d'approvisionnements précis qui confèrent un potentiel uniquement offensif aux forces militaires et de concevoir des dispositions (généralement la position à l'arrière) qui en neutralisent ou en réduisent le caractère offensif. En concentrant les efforts sur certains éléments des forces militaires classiques modernes, on peut faire évoluer subtilement leur caractère polyvalent (les forces peuvent exécuter des missions offensives et défensives avec le même équipement de base) vers un rôle surtout défensif. L'exemple classique est la célèbre suggestion d'Alford que le matériel de pontage soit toujours placé loin à l'arrière en Europe centrale. Le simple retrait du matériel de pontage élimine la possibilité d'une attaque classique à partir du point d'arrêt à moins que les attaquants ne soient prêts à s'en remettre aux ponts et chaussées existants (qui sont très vulnérables). Alford a proposé une mesure similaire pour les avions d'attaque, faisant valoir que s'ils étaient installés à une distance des frontières des adversaires éventuels équivalente à celle de leur rayon d'action, ils ne pourraient servir qu'à des fins défensives[60]. Les mesures de contrainte de ce genre ne peuvent constituer une garantie contre une attaque surprise. Elles peuvent cependant 1) inspirer la confiance que les intentions des États participants sont pacifiques et défensives par le processus même de négociation et d'application de mesures sérieuses de contrainte (il s'agit d'un engagement essentiellement coopératif et non agressif) et 2) assurer une certaine mesure de préavis pour le cas où des actions offensives seraient envisagées à l'avenir. L'avancement du matériel de pontage, de stocks importants de munitions et de combustible, d'artillerie automotrice et d'avions d'attaque indiquerait assez nettement une intention offensive. D'autres propositions visent la restriction du nombre ou de l'emplacement des chars et des restrictions au positionnement de grands navires de combat comme les porte-avions.

4. **Zones dénucléarisées.** Les propositions visant la création de zones dénucléarisées ne sont pas nécessairement associées aux négociations sur les mesures de confiance et il n'est pas tout à fait évident que ces propositions devraient figurer parmi les mesures de contrainte ou même parmi les mesures de confiance. Une partie de la confusion est attribuable au fait qu'il y a au moins deux types fondamentaux de propositions visant la création de zones dénucléarisées. Un premier type exige la «promesse» qu'aucune arme nucléaire ne sera utilisée dans une zone donnée (souvent une ville) ou déclare unilatéralement qu'une région donnée est dénucléarisée. On pourrait considérer ces mesures comme des mesures déclaratoires. Elles ne sont susceptibles d'aucune vérification (si ce n'est après coup), ce qui est toujours vrai des mesures déclaratoires. Un second type de proposition visant les zones dénucléarisées porte sur l'emplacement des armes nucléaires. Il s'agit d'interdire l'installation d'armes nucléaires dans certaines régions. Ces mesures peuvent être vérifiées par l'absence ou la présence des armes elles-mêmes ou de leurs vecteurs. Ceci porte à croire qu'il n'y aurait en principe aucune différence entre une proposition visant à garder l'équipement mobile de pontage à au moins 100 kilomètres d'une région frontalière et une proposition visant à garder toutes les armes nucléaires à au moins 100 kilomètres d'une région frontalière. En pratique, naturellement, il est beaucoup plus facile de dissimuler un petit nombre d'armes nucléaires tactiques que du matériel de pontage et, ce qui est plus important, l'emploi de ces armes nucléaires tactiques pourrait avoir des conséquences beaucoup plus graves. Ceci ne devrait toutefois pas nous empêcher de considérer les propositions touchant l'équipement des zones dénucléarisées comme des mesures de contrainte.

60 Jonathan Alford, «Confidence-Building Measures in Europe: The Military Aspects,» p. 11.

Les mesures de contrainte sont des mesures «agressives» de renforcement de la confiance et elles semblent offrir des possibilités substantielles d'amélioration des relations politiques entre les États hostiles en imposant effectivement des restrictions matérielles aux forces et aux activités militaires qui suscitent la crainte d'une attaque surprise ou de la coercition. Toutefois, l'efficacité pratique éventuelle de ces mesures n'est pas tout à fait claire.

D'abord, presque toutes les mesures de contrainte mentionnées ici comportent des étapes qui peuvent s'inverser à court terme. Le matériel et les fournitures soumis à des restrictions peuvent être amenés dans les zones de restriction en quelques heures ou, tout au plus, en quelques jours. Il n'existe peu ou pas de propositions offrant une garantie réelle contre les attaques surprises, bien que la plupart prolongent le préavis et diminuent le risque d'une surprise véritable. Toute confiance fondée sur ce seul fait sera nécessairement restreinte. C'est dire qu'il y a une limite à la confiance générale qui peut s'instaurer à l'égard des intentions «peut-être» bienveillantes des adversaires. Bref, la plupart des mesures de contrainte ne restreignent pas les forces dangereuses ou inquiétantes (et ne peuvent le faire) suffisamment pour fournir une preuve concluante (par leur acceptation réciproque) du caractère bénin des intentions et ne peuvent non plus supprimer à elles seules la crainte d'une attaque surprise.

En pratique, il n'est peut-être pas aussi simple et facile qu'on le suppose parfois de repérer les potentiels et les activités qui représentent des menaces purement offensives réelles et non équivoques. Les forces militaires modernes, de plus en plus complexes et perfectionnées se caractérisent par une grande ambiguïté fonctionnelle. Il est donc difficile de distinguer et de restreindre de façon sélective des éléments offensifs menaçants. Les éléments qui constituent des menaces particulièrement offensives, comme les chars d'assaut modernes et l'infanterie mécanisée, représentent aussi un potentiel défensif extrêmement puissant. Comment peut-on concevoir des mesures de contrainte qui n'en restreignent que le caractère offensif? Il faut également prendre grand soin d'éviter de nuire à des éléments défensifs légitimes et nécessaires, ce qui peut se produire dans le cas de plans simples visant à créer, par exemple, des zones démilitarisées en bordure des zones frontalières. Dans ce cas, les forces offensives auraient un net avantage par suite du temps relativement plus long qu'il faut pour préparer convenablement les positions défensives. Une somme importante de réflexion devra entourer l'élaboration des propositions et leur négociation définitive *si l'on veut éviter les conséquences non voulues*.

Pour concevoir des mesures de contrainte efficaces, il sera particulièrement important de tenir compte des différences que présentent les doctrines militaires des États participants et de l'évolution de ces doctrines de même que les préoccupations particulières des États participants en matière de sécurité (ou, ce qui est plus important, leur perception particulière des problèmes de sécurité). Les propositions occidentales devront tenir compte du fait que l'Union soviétique et, à un moindre degré, ses alliés considèrent la sécurité nationale d'un point de vue vraiment différent. Si on nie ce fait, ou si on ne s'en rend pas compte et si on ne le comprend pas, les négociations seront vouées à l'échec et pourront aboutir à des propositions dangereusement insuffisantes ou à la déception à l'égard de tout le processus de renforcement de la confiance.

Mesures déclaratoires

Les mesures déclaratoires ne sont pas étroitement reliées aux mesures de confiance traitées ici. En pratique cependant, de nombreux États, particulièrement l'Union soviétique et ses alliés de l'Europe de l'Est, les considèrent comme des mesures de confiance. En principe, les mesures déclaratoires sont des déclarations unilatérales ou des accords multilatéraux (y compris des traités officiels) que certains actes ne seront pas posés. Pour certains, la promesse ou l'accord explicite de ne *pas* faire quelque chose constitue une démarche légitime de renforcement de la confiance. Cela pourrait être vrai, en un certain sens. Du point de vue de la contribution de ces mesures, si les dirigeants de certains États ressentent une confiance plus grande par suite de telles déclarations, *alors ces «déclarations» ont joué le rôle d'une mesure de confiance*. Les propositions de ce genre comprennent la promesse de ne pas recourir en premier à la force nucléaire, de ne pas recourir en premier prématurément à la force nucléaire,

de ne pas utiliser les armes nucléaires contre les États non nucléaires, de ne pas recourir en premier à la force et de ne pas recourir en premier à la guerre chimique.

La principale difficulté que posent les mesures déclaratoires est qu'elles visent uniquement la promesse de ne pas faire quelque chose d'inquiétant. Elles ne comprennent pas (et souvent elles ne sauraient logiquement comprendre) même une mesure minime visant à réduire ou à limiter les potentiels qui sous-tendent la déclaration. Par exemple, seule la catastrophe révèle que la déclaration de ne pas recourir en premier aux armes nucléaires était trompeuse. Il ne peut y avoir de preuve réaliste que tous respectent une déclaration de ne pas recourir en premier à la force autre que l'absence du recours à la force. Ceci pourrait certes passer pour une interprétation très étroite – et même paradoxale – du renforcement de la confiance.

L'argument que les déclarations de bonne foi et d'absence d'intentions agressives aident à créer de meilleures relations politiques entre les États hostiles et donc ouvrent la voie à des mesures de contrainte plus substantielles n'est pas sans valeur. C'est probablement vrai lorsque les relations entre les États sont déjà assez bonnes. Cependant, l'argument contraire – que les déclarations de ce genre sont essentiellement dénuées de sens en l'absence de très bonnes relations politiques entre les États – est plus convaincant. Le fait que les États occidentaux remettent sincèrement en question la valeur des mesures déclaratoires en tant que mesures de confiance et soupçonnent souvent (à tort ou à raison) que les déclarations de ce genre cachent des motifs ultérieurs interdit effectivement de voir dans ces mesures de véritables mesures de confiance. Des doutes aussi graves *empêchent toute instauration d'un climat de confiance, tout caractère prévisible, toute réduction de l'incertitude ou tout autre aboutissement positif des mesures de confiance.*

Une «solution» intéressante mais rarement évoquée du «problème intrinsèque de la crédibilité» des mesures déclaratoires consiste à lier des mesures de contrainte aux mesures déclaratoires dans le cadre d'un accord général. Dans ce cas, une déclaration que l'on «s'abstiendra du premier recours à la force» *s'ajoutant* à des mesures de contrainte typiques visant à limiter le matériel ainsi que les effectifs et les déploiements particulièrement offensifs et à des mesures complètes de notification *pourrait* avoir un effet constructif et contribuer véritablement à instaurer un climat de confiance.

En principe, il n'y a peut-être pas de mal à inclure les mesures déclaratoires de ce genre dans une vaste étude des mesures de confiance, mais nous croyons qu'il ne conviendrait pas de les étudier davantage ici – surtout parce que 1) elles n'ont pas (et ne peuvent avoir) de répercussions directement observables sur les potentiels; 2) leur application stricte ne peut être soumise à une confirmation valable (du fait qu'il s'agit fréquemment d'une promesse de non-recours) et 3) elles ne réussissent pas à instaurer un climat qui ressemble à la confiance chez bon nombre des principaux États. Ce dernier point suffit à mettre gravement en doute la qualité de mesure de confiance des mesures déclaratoires.

Conclusion

Le seul nombre des projets de mesures de confiance interdit toute tentative de procéder à l'évaluation des points forts et des faiblesses de chacun. Ces propositions ont fait l'objet d'un examen critique tout au long du présent chapitre et plusieurs observations générales et globales à l'égard de certaines sortes de propositions seront traitées en profondeur au prochain chapitre. Pour le moment, il pourrait être utile de résumer les catégories de mesures de confiance en incluant certains exemples typiques.

Mesures d'information et de communication

Mesures d'information

- publier des renseignements techniques sur la composition des forces
- publier et discuter des données sur l'industrie de la défense
- publier des données normalisées sur les budgets de défense
- publier des études sur les répercussions du contrôle des armements

- organiser des séminaires sur la stratégie
- créer une commission consultative permanente chargée des questions relatives à l'application des traités
- réaliser des échanges de personnel militaire

Mesures de communication

- établir, étendre et perfectionner les «téléphones rouges»
- établir des centres conjoints de contrôle des crises

Mesures de notification

- notification de manœuvres uniques pour lesquelles les effectifs dépassent certains minimums, soit 25 000, 20 000, 18 000, 15 000 ou 10 000 hommes
- notification de manœuvres militaires 21, 30, 40 ou 60 jours avant leur début
- indication dans le préavis des renseignements détaillés sur le personnel et le matériel utilisés au cours des manœuvres (composition des unités, but de l'exercice, emplacement de l'exercice)
- notification de manœuvres combinées comportant de petites manœuvres qui ont lieu en même temps ou dans un ordre rapproché de succession (total combiné allant de 10 000 à 25 000 hommes)
- notification de manœuvres navales qui ont lieu à une distance donnée (par exemple) du continent européen et qui font appel à certains types ou un certain nombre de navires de guerre et d'effectifs
- notification de manœuvres aériennes comportant certains types ou un certain nombre d'avions
- notification de mouvements militaires et d'activités hors des installations militaires comportant plus qu'un certain nombre de personnes et une certaine quantité de matériel ou se déroulant dans certaines zones (critiques)
- renseignements détaillés sur la nature, la composition, la direction, la durée et l'emplacement des mouvements militaires et d'autres activités hors des installations militaires
- notification des exercices de mobilisation, y compris des détails sur la nature, la durée et l'importance de l'exercice
- notification des essais de vecteurs nucléaires

Mesures régissant la conduite des observateurs des manœuvres

- invitations obligatoires à un groupe représentatif d'États pour qu'ils envoient des observateurs aux manœuvres militaires
- un code de conduite prévoyant des occasions suffisantes d'observer, des installations et un matériel d'observation suffisants et des renseignements suffisants sur la nature des manœuvres observées.

Mesures de contrainte ou mesures portant sur les attaques surprises

Mesures d'inspection

- des observateurs aux activités hors des installations militaires comprenant
  - les manœuvres en zones critiques
  - les mouvements en zones critiques
  - les rotations de troupes dans les zones désignées

  ces observateurs pourraient être
  - permanents, humains
  - temporaires, humains
  - des observateurs auprès des unités en manœuvre
  - permanents, électromécaniques
  - temporaires, électromécaniques
  - toute combinaison possible de ces éléments
- observateurs (humains ou électromécaniques) aux installations faisant l'objet de restrictions (parcs de chars, aéroports)
- observateurs (humains ou électromécaniques) dans les zones critiques (zones frontalières, champs d'ICBM)
- équipes mobiles d'inspection

Mesures de non-ingérence

- engagements de ne pas nuire à l'emploi des moyens techniques de vérification pour confirmer l'observation de divers traités et engagements

Mesures de comportement ou de réduction de la tension

- mesures visant à réduire le risque d'une guerre involontaire ou d'une escalade de la crise en contrôlant ou en éliminant le comportement inutilement agressif ou provocateur

Mesures de contrainte

- mesures de restriction du personnel (gel et réduction des effectifs)

- restrictions des manœuvres et des mouvements, réduisant ou interdisant les exercices ou les mouvements d'envergure de forces militaires
  - dans les zones critiques
  - avec certains types de matériel
  - faisant appel à des effectifs dépassant une certaine limite
  - dépassant un certain nombre d'exercices ou de mouvements dans l'année
- restriction ou interdiction de certains types menaçants d'essais d'armes (lancements d'essai multiples d'engins balistiques intercontinentaux, exercices d'envergure de bombardiers, vols d'essai de corps de rentrée manœuvrables)
- restrictions du matériel, limitant ou interdisant certains types ou certaines quantités de matériel (souvent) «offensif», comme le matériel de pontage et les avions d'attaque
- zones dénucléarisées où les vecteurs nucléaires sont interdits

Mesures déclaratoires

- catégorie controversée qui, si elle figurait dans cette analyse générale des mesures de confiance, comprendrait les déclarations de ne pas recourir à la force et d'autres déclarations de bonnes intentions qui, par leur nature même, sont impossibles à vérifier ou à confirmer

La dernière grande partie de l'étude porte sur une évaluation générale des mesures de confiance et sur le concept même du renforcement de la confiance, tant en théorie qu'en pratique. Il existe certains problèmes importants qui dépassent les faiblesses particulières des diverses mesures mentionnées au présent chapitre. Nous passons maintenant à cette critique générale.

Evaluation de la théorie et de la pratique du renforcement de la confiance

Chapitre sept

Évaluation de la théorie et de la pratique du renforcement de la confiance

Notre ligne de conduite fondamentale à l'égard de cette étude a consisté à examiner l'idée du renforcement de la confiance sous plusieurs aspects, en vue de préciser globalement la notion de mesure de confiance. Cette démarche a abouti à une conception relativement complète du renforcement de la confiance. Dans notre examen des conceptions, des descriptions et des définitions des mesures de confiance, nous avons constaté certains problèmes conceptuels et, ce faisant, nous avons élaboré notre propre définition composite (que nous espérons supérieure) de même qu'un classement de base des mesures de confiance. Nous avons examiné également un grand nombre de projets précis de mesures de confiance, signalant leurs points forts et leurs points faibles. Il reste toutefois à étudier les problèmes généraux qui caractérisent la littérature sur le renforcement de la confiance et la façon dont ces ouvrages traitent cette notion. Ce sera là le dernier point de vue d'où nous nous placerons pour tenter d'élaborer une introduction utile aux mesures de confiance[61].

Les lacunes fondamentales de la littérature sur les mesures de confiance

À de rares exceptions près, les ouvrages sur le renforcement de la confiance traitent surtout des mesures de confiance en vigueur et des instances où elles se négocient (Helsinki et ses suites) et évaluent ou préconisent diverses mesures nouvelles. Il n'est peut-être pas étonnant qu'une bonne partie de cette littérature soit «athéorique», c'est-à-dire qu'elle n'emploie aucun cadre théorique identifiable pour traiter expressément de la *dynamique* du mécanisme de renforcement de la confiance et qu'elle tienne rarement compte, sauf de façon anecdotique, des découvertes contemporaines de la science politique et de la psychologie. Bien qu'il existe certaines exceptions, la majorité des ouvrages consacrés au renforcement de la confiance reposent sur des postulats implicites ou peu élaborés quant à la nature et au fonctionnement du «renforcement de la confiance». Ce préjugé athéorique est illustré par la tendance presque universelle de ces ouvrages à se concentrer étroitement sur des questions pragmatiques de politique portant expressément sur l'équilibre des forces militaires classiques en Europe centrale. *D'une façon très réelle, la pensée en matière de renforcement de la confiance – tant chez les spécialistes universitaires que chez les conseillers et les autorités – est le plus souvent prisonnière de ces considérations concrètes plutôt que d'une conception précise du fonctionnement du renforcement de la confiance*[62].

Examinés d'un œil délibérément critique, l'ensemble de la littérature sur le renforcement de la confiance, les propositions concrètes de mesures de confiance qui s'y trouvent et le concept de renforcement de la confiance qui en découle présentent un certain nombre de graves problèmes fondamentaux. Bien qu'il y ait des exceptions partielles, les ouvrages occidentaux sur les mesures de confiance et les habitudes de pensée générales qui les produisent présentent ces lacunes fondamentales avec une uniformité étonnante. Les lacunes les plus importantes semblent être les suivantes :

1. Les auteurs sont indifférents à la substance complexe, idiosyncrasique et apparemment très offensive de la politique de défense, de la doctrine militaire et du potentiel militaire classique de l'Union soviétique – ou ne veulent pas s'en préoccuper.

61 Nous ne critiquons pas les auteurs un par un. Une preuve détaillée que la littérature (et le plus souvent la pensée) en matière de mesures de confiance présente effectivement les lacunes fondamentales signalées ici dépasserait considérablement les cadres de la présente étude et pourrait quand même être considérée comme un argument fondé sur des exemples choisis. Au plan pratique, il est extrêmement difficile de démontrer de façon concluante qu'un ensemble d'ouvrages vaste et varié comporte des erreurs d'omission ou repose sur certains postulats implicites. Les chapitres cinq et six donnent lieu de croire qu'il en est ainsi, mais seul un examen très détaillé de la littérature pourra étayer les arguments exposés ici.

62 Cette observation vaut pour la plupart des ouvrages sur le renforcement de la confiance, qu'ils proviennent des spécialistes de l'Ouest, des pays neutres et non alignés ou de ceux de l'Europe de l'Est. On peut constater une exception partielle dans certains travaux de l'Europe de l'Est qui ont une orientation plus large, visiblement non technique, assortie d'un caractère et d'un objectif idéologiques. Même ces ouvrages pourraient se caractériser par une nette orientation vers la politique, bien que cette orientation s'exprime dans un langage bien différent. La plupart des ouvrages de l'Europe de l'Est (dont l'auteur n'est pas russe) présentent cependant la même orientation athéorique, étroite et concrète que les ouvrages occidentaux.

2. Il arrive souvent que les auteurs ne comprennent pas ou ne peuvent évaluer ce que l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie considèrent comme de réelles menaces militaires et comme des inquiétudes «légitimes»[63].
3. Les auteurs négligent souvent d'effectuer, d'utiliser, d'inclure ou même de mentionner des analyses critiques détaillées de la véritable nature de l'équilibre militaire entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, de sa dynamique et des menaces que pose chaque camp – dans les faits aussi bien qu'éventuellement – pour l'autre et pour les tiers.
4. Les auteurs ne tiennent pas compte de divers facteurs – intérieurs et externes, unilatéraux et interactifs – qui influencent la politique militaire, en définissent le contexte historique, en expliquent le caractère contemporain et en déterminent la capacité de changement.
5. Les auteurs ne traitent pas explicitement des processus psychologiques réels dont ils postulent a) qu'ils permettront ou faciliteront la création d'un climat de «confiance» et b) qu'ils surmonteront la perception fausse des intentions et des actions ambiguës.
6. En général, les auteurs ne se rendent pas bien compte des conséquences du fait que le renforcement de la confiance *est un processus intrinsèquement psychologique* (ils négligent de façon déconcertante les déformations intellectuelles et émotives que les processus cognitifs peuvent faire subir aux perceptions de la confiance, du pouvoir de prédiction et de la certitude – éléments pourtant essentiels du renforcement de la confiance).
7. Les auteurs s'intéressent en général à rendre d'une façon ou d'une autre les *intentions* «transparentes», mais ils n'offrent aucune explication concrète et réaliste de la façon d'y arriver et aucun exposé (théorique) sérieux des raisons pour lesquelles il faudrait tenter de le faire.
8. Les auteurs ont généralement tendance à postuler (encore une fois sans aucune explication ou justification réelle) qu'un plus grand nombre de renseignements précis aboutit, ou peut aboutir, à une meilleure compréhension des intentions de l'adversaire et, par conséquent, à une atténuation des anxiétés.
9. Les auteurs sont nettement indifférents aux réalités bureaucratiques et organisationnelles qui limitent nécessairement les possibilités de modification des politiques de sécurité des États[64].

L'influence omniprésente de ces failles génériques fondamentales que l'on retrouve dans les ouvrages sur le renforcement de la confiance et, de façon plus générale, dans toute la pensée dans ce domaine, entraîne des conséquences qui dépassent les récriminations théoriques sur la valeur des postulats. *Ces lacunes fondamentales peuvent être dangereuses dans la mesure où les idées*

63 Il y a une tendance correspondante mais moins prononcée chez les spécialistes de l'Europe de l'Est à mal comprendre les nuances de la politique et de la doctrine de l'OTAN. Les pays de l'OTAN (ou à tout le moins les États-Unis ou la République fédérale d'Allemagne) sont souvent plus «offensifs» à leurs yeux qu'à ceux des spécialistes occidentaux. Néanmoins, les spécialistes des deux camps tendent à présumer des intentions généralement pacifiques, malgré certaines réserves à cet égard chez les théoriciens de l'Est. Il est également douteux que les spécialistes de l'Europe de l'Est – à cause de leur proximité et de leur familiarité politique – saisissent beaucoup mieux la politique soviétique et ses ambiguïtés que les spécialistes occidentaux. En outre, dans la mesure où les spécialistes de l'Europe de l'Est doivent s'en remettre à des sources occidentales pour étudier les politiques et les potentiels du Pacte de Varsovie, leurs travaux tendent à reproduire (avec un léger accent) au moins certaines des erreurs occidentales de fait et d'interprétation.

64 On pourrait allonger quelque peu la liste en y ajoutant des éléments supplémentaires portant sur a) des postulats erronés ou injustifiés quant à la doctrine ou aux potentiels militaires soviétiques, b) des postulats imprudents quant à la dynamique de l'équilibre militaire entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN, et c) une grossière imprécision des explications ou des exposés du fonctionnement et de la dynamique du renforcement de la confiance. Il ne s'agirait toutefois que de subtilités ou de légères variantes de ces trois thèmes fondamentaux. Des problèmes de fond, de portée un peu moins globale, auraient également pu figurer à cette liste des lacunes fondamentales, mais ces problèmes de moindre envergure n'ont guère de répercussions sur la nature fondamentale de la réflexion sur le renforcement de la confiance. De toute façon, nous en avons traité au chapitre précédent.

mal conçues présentées dans les ouvrages sur les mesures de confiance sont adoptées sans réserve par les responsables de la politique ou correspondent à des failles semblables de leur propre raisonnement et de celui de leurs conseillers. Ces problèmes pourraient s'avérer particulièrement pertinents compte tenu de l'importance que l'on accorde de plus en plus à la Conférence sur les mesures de sécurité et de confiance et sur le désarmement en Europe qui s'ouvrait à Stockholm le 17 janvier 1984. Puisque les relations Est-Ouest sont tendues et qu'on ne peut guère prévoir par ailleurs une amélioration à court terme, il y aura probablement des pressions considérables dans le but de produire des résultats tangibles assez rapidement à Stockholm. Ce climat pourrait entraîner la conception, la négociation et l'adoption de mesures de confiance imparfaites ou sans valeur qui, une fois leur vraie nature révélée, décevraient très profondément le public presque à coup sûr. Ceci pourrait aussitôt nuire à l'appui tant politique que public accordé à de nouvelles négociations portant expressément sur le renforcement de la confiance. Depuis longtemps, ce problème fait échec aux efforts visant à produire des accords valables sur le contrôle des armements : les attentes irréalistes du début sont suivies par des accords modestes ou imparfaits qui entraînent une amère déception. Ce qui est pire, de mauvaises mesures de confiance pourraient avoir l'effet contraire à ce qui est visé et finit par accroître la méfiance ou même à masquer des plans militaires intentionnellement agressifs. Il devrait être bien évident que, compte tenu de ces possibilités très réelles, nous devons considérer sérieusement les faiblesses fondamentales qui caractérisent souvent la réflexion sur le renforcement de la confiance.

Analyser la nature de ces lacunes et suggérer dans quel sens devraient aller les modifications est une tâche difficile que nous ne pouvons qu'aborder ici. Pour illustrer le niveau et le type de difficulté que présente cette analyse, considérons la «découverte» des neuf lacunes fondamentales énumérées ci-dessus. On ne saurait dire que celles-ci crèvent les yeux. Il est très improbable, par exemple, qu'un coup d'œil rapide à la littérature sur le renforcement de la confiance, qui manque en grande partie de structure et qui est très variée, aboutirait à une telle liste de lacunes théoriques et concrètes. Pour «découvrir» cette longue liste de lacunes fondamentales, il a fallu examiner la littérature sur les mesures de confiance d'un point de vue analytique approprié, et, sans s'arrêter aux lacunes superficielles les plus évidentes, rechercher des erreurs et des omissions plus substantielles mais plus subtiles qui influencent le raisonnement fondamental de cette littérature. Le cadre analytique employé pour repérer ces lacunes fondamentales, incidemment, faisait appel à une vision complexe et multicausale du processus de politique de sécurité et à une conception de la prise de décisions par les êtres humains qui inclut le pouvoir subtilement perturbateur des processus cognitifs quotidiens. Cette méthode a permis de faire ressortir les défauts les plus profonds de la théorie du renforcement de la confiance.

L'analyse détaillée de la littérature sur le renforcement de la confiance (et dans une moindre mesure de la pensée dans ce domaine) permet de conclure qu'un certain nombre de problèmes conceptuels fondamentaux déforment notre idée de ce qu'est et de ce que peut être le renforcement de la confiance. Ces problèmes aboutissent à une image du renforcement de la confiance qui est dépourvue de modèle du mécanisme de renforcement de la confiance, excessivement simplifiée et dépendante de modèles (implicites) très peu élaborés de l'interaction militaire Est-Ouest. Leur forte influence négative prouve combien il est nécessaire de se faire consciemment une idée explicite de la façon dont le renforcement de la confiance (sous ses diverses formes) fonctionne en réalité, une idée qui se fonde sur la psychologie et la science politique contemporaines plutôt que sur l'intuition et sur une spéculation causale.

Une fois découvertes les faiblesses particulières des idées actuelles sur le renforcement de la confiance, la bataille analytique n'est toutefois qu'à moitié gagnée. Il est au moins aussi important de «corriger» l'influence de ces lacunes fondamentales sur la pensée en matière de renforcement de la confiance. C'est là une tâche exceptionnellement difficile, parce que les postulats, les idées et les points de vue «révisés» qui constituent les «corrections» sont, dans la plupart des cas, loin d'être pleinement élaborés et ne présentent pas la simplicité attirante mais trompeuse des postulats et des points de vue actuels. Ces idées nouvelles sur 1) la façon dont on traite les problèmes de politique complexes et par nature incertains, 2) la façon dont diverses erreurs de perception

déforment constamment notre compréhension des questions complexes et 3) la façon d'analyser la nature des rapports de politique étrangère et des rapports militaires entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie n'ont pas encore été intégrées à l'analyse des mesures de confiance. En fait, on commence tout juste à explorer bon nombre de ces idées. Comme nous l'avons signalé plus tôt, même démontrer l'existence de postulats omniprésents mais presque toujours implicites qui imposent si souvent des structures à notre pensée sur le renforcement de la confiance est loin d'être une tâche aisée. L'analyse originale, poussée et approfondie, qu'exigent ces «corrections» complexes dépasse tout simplement les cadres et les moyens d'une étude préliminaire comme celle-ci. Néanmoins, nous pouvons examiner les grandes lignes de ces problèmes pour nous faire une idée de la façon dont on pourrait réviser et améliorer la théorie du renforcement de la confiance.

La meilleure façon d'étudier cet ensemble très compliqué de reproches théoriques est peut-être de rechercher en premier lieu une façon plus simple et plus fondamentale de caractériser les problèmes que posent la littérature et, d'une façon générale, la théorie du renforcement de la confiance. Un examen attentif permet de réduire la liste des neuf lacunes fondamentales à deux types essentiels d'erreurs. Le premier est axé sur le contexte et le second, sur le processus. Ce sont :

1) des évaluations insuffisantes des forces militaires classiques de l'Union soviétique et de la nature de la menace qu'elles posent vraiment;
2) des postulats naïfs, simplistes ou inexistants à l'égard de la nature réelle du mécanisme de renforcement de la confiance et de sa dynamique psychologique.

L'erreur fondamentale du premier type

Le premier type d'erreur fondamentale découle du fait que *l'on ne s'occupe pas pleinement, explicitement et objectivement du caractère complexe, idiosyncrasique et nettement offensif de la doctrine et des potentiels militaires soviétiques*[65]. Presque toute la théorie occidentale du renforcement de la confiance repose avant tout sur la crainte de la puissance militaire classique de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie (de même que sur la crainte d'une guerre accidentelle provoquée par une crise ou un malentendu). À part cette préoccupation très générale, on trouve rarement d'autres précisions sur la «menace soviétique». Cependant, la *perception* de l'accroissement de la puissance et du caractère de plus en plus offensif des potentiels militaires classiques soviétiques (par rapport aux forces de l'OTAN) constitue une préoccupation sérieuse pour de nombreux analystes et les responsables de la politique des pays occidentaux. Cette perception est un fait inéluctable, *virtuellement indépendant de la détermination objective que les forces de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie constituent ou non une menace militaire classique importante*. En raison de cette «réalité», aucune analyse des mesures de confiance ne devrait supposer au départ, malgré les apparences, que les intentions militaires soviétiques sont essentiellement pacifiques et mal comprises, puis proposer des façons de calmer, au moyen de mesures de confiance, des inquiétudes vraisemblablement injustifiées quant à la nature de la politique et de la puissance soviétique. *Que la puissance et la politique soviétiques soient ou non essentiellement pacifiques, non menaçantes et mal comprises, est une question à laquelle il faudrait répondre – ou qu'il faudrait au moins étudier de façon critique – dans les ouvrages sur le renforcement de la confiance*. Parce qu'il existe des modèles «pacifiques» et «hostiles» également plausibles de la puissance et des intentions militaires soviétiques, l'option pacifique ne devrait pas être la seule à orienter les analyses sur les mesures de confiance euro-

[65] Tout comme ailleurs dans la présente étude, on peut remplacer les préoccupations à l'égard du potentiel du Pacte de Varsovie par des préoccupations sur la doctrine militaire et les potentiels de l'OTAN ou des Américains ou des Allemands pour saisir l'essence d'un «point de vue de l'Est». Il est certainement possible de faire valoir que les doctrines et les attitudes des Allemands et des Américains en matière d'armes classiques comportent beaucoup d'éléments qui semblent offensifs et menaçants. *Toutefois*, on ne sait trop si les théoriciens de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est qui travaillent dans le domaine du renforcement de la confiance 1) exagèrent (comme leurs collègues de l'Est) la menace offensive que constitue l'OTAN ou 2) (à l'instar de leurs homologues occidentaux) négligent en quelque sorte certaines menaces militaires précises et supposent des intentions essentiellement pacifiques tout en reconnaissant le risque général d'erreur. Quoi qu'il en soit, on semble moins porté à l'Est à postuler sereinement des intentions occidentales pacifiques et on a généralement tendance à préférer des solutions unilatérales en matière de sécurité.

centriques. Certes, il n'est pas nécessaire que toute étude des mesures de confiance commence par une analyse détaillée de la puissance militaire soviétique ou en comprenne une, mais *tôt ou tard, un examen soigneux et volontairement objectif de la puissance et de la doctrine militaire classiques soviétiques doit structurer l'analyse des mesures de confiance eurocentriques.*

Ainsi, la lacune fondamentale du premier type (au moins du point de vue occidental) porte essentiellement sur les séparations possibles entre les problèmes généraux de politique étrangère (la «menace» militaire classique soviétique), les objectifs étroits de politique (la négociation de mesures de confiance et de sécurité efficaces et visibles à Stockholm), et une théorie variée des mesures de confiance dont les «postulats de fonctionnement» pacifiques sont habituellement contraires aux «faits» correspondants de la perspective politique d'ensemble selon laquelle la menace soviétique est perçue comme réelle et grave. Reproduisant ces disjonctions, les études (et une bonne partie de la pensée) sur les mesures de confiance semblent tout simplement passer outre à une question essentielle et extrêmement pertinente : est-ce que les intentions militaires soviétiques sont *fondamentalement pacifiques, fondamentalement hostiles* ou plus complexes, variables et difficiles à comprendre? La nécessité et les limites du renforcement de la confiance se modifient manifestement de façon radicale selon la réponse à cette question. Ne pas y répondre constitue l'essence de la lacune fondamentale du premier type.

Étroitement associée à cette lacune est l'absence apparente, dans la théorie du renforcement de la confiance, d'un modèle élaboré de l'interaction des politiques de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. On saisit rarement le fonctionnement des rapports de *causalité* entre les politiques complexes des deux alliances. Parfois, le lecteur arrive plus ou moins à discerner l'hypothèse sous-jacente qu'un mécanisme d'action et de réaction, aggravé par la planification «en fonction du pire», pousse progressivement les deux alliances vers l'aliénation et l'antagonisme. D'autres auteurs ne semblent pas se soucier ni se rendre compte de l'importance de comprendre les rapports entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN pour définir les limites et la nécessité des mesures de confiance. Par exemple, si la dynamique de cette relation est surtout autonome et *intra*-nationale, il sera très difficile d'utiliser les mesures de confiance pour contrôler ou influencer les relations politiques et militaires. Ces notions, qui pourraient pourtant être essentielles à la compréhension des mesures de confiance en Europe, sont rarement examinées et ne se situent presque jamais au cœur de l'analyse.

La lacune fondamentale du deuxième type

Le second type de lacune générale de la théorie du renforcement de la confiance touche à un problème bien différent. *Il s'agit du défaut très répandu et très prononcé de fournir ou de mentionner un modèle satisfaisant ou même plausible du mécanisme de renforcement de la confiance.* La plupart des études sur le renforcement de la confiance mentionnent des façons d'instaurer ou de raffermir la «confiance» – en fait, la gamme d'hypothèses sommaires à ce sujet est renversante – *mais on traite rarement en profondeur des mécanismes psychologiques dynamiques qui, vraisemblablement, «feraient fonctionner» le renforcement de la confiance.* En même temps, les ouvrages sur les mesures de confiance mentionnent des mesures qui semblent appartenir à de nombreuses catégories ou à de nombreux types, dont chacune pourrait bien être fondée sur un mécanisme différent et entraîner une conception différente du renforcement de la confiance. Il est possible que l'incompatibilité et le manque d'uniformité de la grande variété de définitions et de catégories *appropriées* de mesures de confiance contrecarrent effectivement tout intérêt qu'il pourrait y avoir à dégager un modèle clair du fonctionnement du renforcement de la confiance.

On s'interroge beaucoup sur la meilleure façon de formuler de bonnes mesures de confiance, mais on s'intéresse remarquablement peu, au plan de l'analyse ou de la théorie, à explorer comment des gens et des groupes ordinaires sont touchés de façon positive par les objectifs ou les mécanismes qui sous-tendent les mesures de confiance. Par exemple, il ne suffit pas simplement de présumer, comme on semble le faire dans une bonne partie des études sur les mesures de confiance, que le fait

de «tout savoir» sur les forces et les politiques de l'adversaire permettra, «d'une façon ou d'une autre», de dissiper ou de calmer les soupçons «injustifiés» quant aux intentions. Ces ouvrages ne disent *ni pourquoi ni comment* cela se produira. Les auteurs se contentent d'affirmer, par intuition, qu'une meilleure connaissance de l'adversaire éventuel corrigera les erreurs de perception et diminuera la méfiance sans fondement. Même si cela semble plausible de prime abord, on ne présente aucune explication de la dynamique du renforcement de la confiance ni de son fonctionnement. En outre, ces auteurs ne considèrent pas d'autres issues tout aussi plausibles, notamment la possibilité qu'une meilleure connaissance de l'État adversaire puisse, en fait, faire monter l'anxiété ou le mépris. C'est là une lacune très grave de l'analyse.

La majorité des travaux théoriques sur le renforcement de la confiance ne tiennent pas compte d'une somme importante de recherches sur le fonctionnement de la perception, sur le traitement de l'information et sur la prise de décisions, aspects qui semblent pourtant très importants pour comprendre le mécanisme du renforcement de la confiance. Ne pas mettre à contribution les découvertes de la psychologie et de la théorie de la connaissance pour comprendre la dynamique du renforcement de la confiance constitue un grave oubli théorique et empirique.

Dans le même ordre d'idées, une bonne partie de la théorie sur le renforcement de la confiance suppose que l'incertitude quant aux intentions et aux potentiels est nécessairement mauvaise et doit être levée. Les auteurs reconnaissent rarement que l'incertitude peut jouer un rôle constructif. Ils semblent également rejeter la possibilité que les relations entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN comportent *nécessairement* une incertitude inévitable ou *intrinsèque* et peut-être même une certaine impossibilité de connaître. Sans entrer dans un exposé philosophique sur ce qu'il est effectivement possible de connaître d'un phénomène social complexe, signalons tout de même qu'une bonne partie de la théorie occidentale sur les mesures de confiance semble se fonder sur la croyance douteuse (et en grande partie implicite) qu'un effort intellectuel et une quantité «suffisante» de renseignements «corrigeront» l'incertitude, l'imprécision et le simple manque de connaissances particulières qui caractérisent trop souvent de nos jours les analyses de la politique militaire soviétique et des rapports entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Que l'on puisse un jour comprendre «pleinement» la nature et la dynamique de cette relation est une question qui n'est pas encore résolue, et non une question réglée d'avance. Aucune explication sérieuse du fonctionnement des mesures de confiance ne devrait reposer sur le postulat qu'il faut tenter d'obtenir, par des efforts unilatéraux aussi bien que par des mesures négociées, une connaissance «complète» ou quasi-complète de ce que l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie peuvent faire, de ce qu'ils ont l'intention de faire aussi bien que de ce qu'ils croient, désirent et craignent. Les mesures de renforcement de la confiance dont l'objectif est la «transparence» pèchent par ce genre de raisonnement. Elles ne tiennent pas compte d'une multitude d'incertitudes qui sèment la confusion, depuis les caprices de la dynamique du leadership et de la personnalité des chefs jusqu'aux impondérables culturels, historiques, institutionnels et organisationnels de toutes les sociétés modernes. Elles ne tiennent pas compte non plus des réalités de la technologie militaire moderne. Par exemple, le simple fait que les potentiels et les doctrines des deux camps soient si ambigus qu'il est impossible de les caractériser objectivement comme purement (ou même surtout) offensifs ou défensifs fait échec à toute tentative de lever l'incertitude quant aux intentions. Néanmoins, une proportion importante des théoriciens du renforcement de la confiance sont portés à préconiser la réduction de l'incertitude par la recherche de la «transparence». Il se pourrait bien que cela ne soit tout simplement pas possible et même que cela produise l'effet contraire[66].

[66] L'exemple le plus clair du rôle positif de l'incertitude dans les relations militaires est la relation américano-soviétique de dissuasion stratégique. Dans ce domaine, on estime que l'incertitude quant aux intentions et aux potentiels est essentielle au bon fonctionnement de la dissuasion. Toute érosion de cette incertitude constructive aurait des effets négatifs, voire même dangereux.

En plus de ces problèmes d'ordre psychologique reliés directement à l'explication du fonctionnement des mesures de confiance, il n'est guère question des processus complexes qui amènent le problème des erreurs de perception, de la méfiance, des déductions fausses et, de façon plus générale, de l'incapacité de saisir et de comprendre des phénomènes complexes de façon objective. La plupart des analyses des mesures de confiance *partent de la prémisse que les erreurs de perception, la méfiance et le manque de confiance existent déjà et qu'il faudrait «faire quelque chose» à ce sujet*. Les origines et les mécanismes de l'erreur de perception de même que le vaste éventail de mécanismes cognitifs qui structurent au départ les problèmes fondamentaux passent souvent sous silence. *Pour réussir à élaborer et à négocier des mesures de confiance permettant de contrer ces mécanismes et ces processus, ne convient-il pas d'abord de comprendre ces processus et ces mécanismes eux-mêmes?*

Le problème de la simplification à outrance

Avant d'étudier plus en détail ces deux types de lacunes fondamentales, il importe de mentionner leur rapport avec un problème plus important, de plus grande envergure et encore plus général qui affaiblit les tentatives sérieuses de comprendre presque tous les problèmes de défense. Il s'agit de la *simplification à outrance de l'analyse*. C'est en fait une version plus générale de la lacune fondamentale du premier type. *Elle se définit comme l'incapacité des analystes de politiques et des responsables des politiques de comprendre toutes les dimensions de phénomènes internationaux politico-militaires extrêmement complexes et de s'en occuper d'une façon efficace.* Parce qu'on a tant de mal à reconnaître, à assimiler et à analyser toute la texture des problèmes politiques complexes et donc à concevoir des solutions appropriées, *on tend à imposer sa propre version imparfaite de l'ordre, de la simplicité et de la certitude à ces problèmes pour les rendre compréhensibles et susceptibles de solution.*[67] Cette incapacité apparemment fondamentale de tenir compte de l'incertitude et de la complexité est parfois reconnue au passage, surtout par les théoriciens universitaires, mais il arrive rarement qu'on s'arrête, même brièvement, à ses répercussions. C'est là une attitude regrettable, car les habitudes de pensée qui reflètent cette incapacité bien naturelle de faire face à l'incertitude et à la complexité nuisent beaucoup à nos efforts pour tâcher de comprendre et de maîtriser des problèmes très importants de sécurité nationale.

Une caractéristique presque universelle de l'analyse des politiques de défense ou des études stratégiques traduit parfaitement cette incapacité. Les auteurs d'évaluations analytiques de phénomènes relevant des études stratégiques, surtout mais pas exclusivement les universitaires, peuvent presque toujours se classer parmi les «faucons» ou les «colombes», parmi les libéraux ou les conservateurs. Ces deux façons fondamentales d'aborder, par exemple, le contrôle des armements, les politiques de dissuasion, les décisions concernant l'acquisition de systèmes d'armements stratégiques ou les questions relatives à l'équilibre des forces classiques comportent chacune un ensemble presque complet, bien que radicale-

[67] Il vaut la peine de signaler que les responsables des politiques sont, à certains égards, mieux en mesure que les universitaires de faire face à la complexité et à l'incertitude, au moins au plan pragmatique. Leur réaction consiste normalement à adopter des choix politiques graduels et à s'occuper, l'un après l'autre, des sous-éléments du problème politique global. C'est pourquoi les réactions à des problèmes politiques difficiles, complexes et nouveaux a) semblent souvent se fonder sur des éléments dissemblables ou non apparentés, b) reposent souvent sur des justifications faibles et c) comportent souvent les adaptations assez prudentes des politiques en vigueur. Les déformations des théoriciens sont plus subtiles, car ces derniers tentent de faire entrer l'information de force dans un moule conceptuel global d'une réalité donnée. Cette intégration forcée peut cependant être très nuisible, car elle porte à croire que les théoriciens comprennent les réalités complexes alors que, en fait, ils se contentent de reconstruire des parties biaisées de ces réalités.

ment simplifié, de postulats sur le fonctionnement de la dissuasion classique et nucléaire, sur la nature et les intentions de l'Union soviétique (et, au moins implicitement, des États-Unis) et sur les critères permettant d'évaluer les doctrines militaires et les systèmes d'armements. Ces deux façons d'aborder l'ensemble de la réalité stratégique sont incompatibles à presque tous les égards. Les «faucons» et les «colombes» peuvent traiter des mêmes dossiers fondamentaux, mais leurs points de repère sont si différents qu'ils ne semblent guère parler du même problème[68]. Considérée dans le cadre de son propre ensemble de postulats, chaque position est raisonnable et peut se défendre. Ce qui est tout aussi important, chacune simplifie dangereusement à sa façon la nature du monde «réel» qu'elle tente de représenter et d'expliquer. Tout examen soigneux des ouvrages publiés sur les études stratégiques révèle ces deux «paradigmes» de la réalité stratégique. Ces modèles sont intéressants et instructifs non seulement à cause de leur propre substance *mais parce qu'ils démontrent à quel point la façon dont nous comprenons les problèmes de politique importants est profondément prisonnière de styles de pensée et de modèles souvent implicites de la manière dont le monde fonctionne*. En bref, les analystes universitaires déforment constamment la «réalité» complexe des rapports politico-militaires entre l'Union soviétique et les États-Unis. Ils le font en employant l'un ou l'autre de plusieurs modèles conceptuels extrêmement simplifiés de cette relation et de son fonctionnement. Les responsables de la politique ne mettent en général pas tant de soin à utiliser de façon uniforme des «modèles globaux». Les pressions du temps, la nécessité fréquente d'établir un consensus et une plus grande tolérance de l'ambiguïté (ainsi, peut-être, qu'un sain scepticisme à l'égard des constructions théoriques élaborées) les protègent contre les variétés les plus farfelues de distorsion conceptuelle. D'autre part, ils sont la proie de toutes sortes de distorsions à petite échelle produites par le fonctionnement normal et quotidien des processus cognitifs[69].

Le problème de la simplification à outrance comporte deux conséquences particulièrement pertinentes pour l'analyse des mesures de confiance. La première est très directe. Elle tient à la tendance bien naturelle (signalée ci-dessus) chez le théoriciens à ordonner les réflexions au moyen de modèles relativement primitifs et simplifiés lorsque le sujet est complexe, incertain, flou ou peu maniable. Le milieu dans lequel les mesures de confiance sont censées fonctionner – les rapports militaires entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie – est un de ces sujets complexes et flous. Il devrait être bien évident qu'on ne peut comprendre convenablement les mesures de confiance et en évaluer les limites et les perspectives que si l'on comprend toute ou presque la complexité du contexte de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. C'est après tout ce contexte qui a rendu les mesures de confiance nécessaires et qui détermine si tel projet de mesure de confiance est adopté et s'il donne des résultats satisfaisants

[68] L'exemple le plus probant est sans doute la façon dont les «faucons» et les «colombes» structurent les analyses de la dissuasion nucléaire stratégique. Les «faucons» étudient librement des façons de réduire les dommages en cas d'échec de la dissuasion, tandis que les «colombes» n'abordent pas ces questions, de crainte que de telles précautions n'affaiblissent l'effet de dissuasion. Les jugements quant à la suffisance des politiques de destruction assurée varient également selon la vision stratégique globale. De même, les jugements sur l'utilité des armes stratégiques contre forces sont très différents selon le point de vue utilisé. Presque tous les dossiers des études stratégiques présentent une dualité semblable.

[69] Il vaut la peine de signaler que les analystes universitaires adoptent et conservent presque toujours une version simplifiée d'une réalité politique (celle du «faucon» ou celle de la «colombe») alors que la plupart des responsables de la politique tendent à combiner des caractéristiques parfois incompatibles des deux archétypes, selon la façon dont leur apparaît la réalité courante et selon l'aspect du problème de politique qui se trouve alors le plus visible et le plus troublant. Il est rare que l'on trouve de véritables doctrinaires – des «faucons» ou des «colombes» à part entière – parmi ces derniers.

ou non. En raison toutefois des mécanismes cognitifs responsables du problème de la simplification à outrance, on n'a pas suffisamment tenu compte de ce contexte essentiel, bien que complexe et compliqué, dans les analyses et les projets de mesures de confiance et on ne le fera vraisemblablement pas. C'est là une carence des ouvrages et de la théorie sur le renforcement de la confiance.

Le problème de la simplification à outrance présente une autre caractéristique connexe, relative cette fois aux mécanismes qui sont effectivement la source du problème. Les distorsions indûment simplificatrices introduites (de façon différente et avec des effets différents) tant par les responsables de la politique que par les théoriciens sont une illustration vivante et saisissante de la puissance des mécanismes cognitifs quotidiens. Ce pouvoir insconscient de l'esprit humain de fausser, filtrer, cacher, déformer, masquer, altérer et mal comprendre l'information, les déductions et les choix est essentiel pour comprendre non seulement le besoin qu'éprouve le théoricien d'élaborer et d'utiliser des modèles analytiques simplistes de la réalité, mais aussi les réactions des responsables de la politique face à des problèmes complexes et incertains. En passant, c'est le fait de ne pas tenir compte du rôle de ces mécanismes cognitifs qui explique la lacune fondamentale du deuxième type.

La deuxième conséquence importante du problème de la simplification à outrance découle de la première, mais n'est ni si manifeste ni si facile à expliquer. Il ne s'agit pas ici de la présence de deux paradigmes concurrents et trop simplifiés, mais bien de la domination apparente de l'un de ceux-ci, qui est une variante du paradigme «colombe». La tendance à utiliser un modèle de type «faucon» ou «colombe» du fonctionnement des rapports américano-soviétiques et des rapports entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie est beaucoup moins prononcée lorsque les discussions portent sur les mesures de confiance que lorsqu'il est question de stratégie nucléaire et classique et des autres types de contrôle des armements où l'influence de deux points de vue fondamentaux, concurrents et en grande partie incompatibles, est assez nette. Les ouvrages sur les mesures de confiance et la théorie du renforcement de la confiance en général ont tous tendance à utiliser des postulats plus ou moins de type «colombe» en ce qui a trait aux politiques, aux intentions et aux potentiels soviétiques en matière de forces classiques. Selon ces postulats, les Soviétiques pourraient être dangereux mais n'ont pas l'intention d'attaquer l'Occident; ils craignent l'ingéniosité et le potentiel technologiques de l'Occident; leur puissance militaire n'est pas irrésistible; ils participent malgré eux mais avec détermination à une relation militaire réciproquement dangereuse; ils sont prêts (malgré leur méfiance) à participer au contrôle des armements et sont intéressés, eux aussi, au succès des négociations. En outre, on a tendance à s'en remettre à une vision trop simple et pacifique des politiques et des potentiels soviétiques dans le domaine des forces classiques – une vision laissant de côté trop de facteurs pertinents qui sont, en dernière analyse, extrêmement importants pour comprendre la structure des forces soviétiques, le désir de l'Union soviétique de modifier cette structure pour appliquer des mesures de confiance et jusqu'à quel point *certains types de mesures de confiance portant sur les attaques surprises, compte tenu de la doctrine soviétique actuelle, sont effectivement réalisables et nécessaires*[70]. C'est après tout ce dernier élément qui décidera, en dernière analyse, du succès ou de l'échec du renforcement de la confiance – à moins que les participants ne s'intéressent qu'à de belles paroles. Aucune raison manifeste n'explique la prépondérance de cet ensemble de postulats. On peut faire valoir qu'aucun autre ensemble cohérent de postulats ne permettrait logiquement que les mesures de confiance fassent l'objet d'études aussi longues. Par exemple, présumer la supercherie et la malveillance chez les Soviétiques n'encouragerait certainement pas l'analyse des mesures de confiance eurocentriques. La pré-

[70] Il peut sembler contradictoire ou paradoxal d'affirmer que la théorie du renforcement de la confiance suppose des intentions pacifiques de la part des Soviétiques puis d'ajouter qu'un élément majeur de cette théorie se rapporte aux options permettant de restreindre les attaques surprises, ce qui ne semble guère le produit de postulats pacifiques. Il faut se rappeler que les mesures de confiance touchant les attaques surprises ne visent pas à empêcher une telle attaque – même si certaines pourraient la ralentir quelque peu. Ces mesures visent plutôt *à réduire et à contrôler les craintes injustifiées d'attaques surprises dans les cas où il n'y a en fait aucune intention d'attaquer*. Elles visent surtout à corriger les *erreurs de perception*. Presque aucune théorie du renforcement de la confiance ne postule une intention hostile dissimulée.

pondérance des postulats de type «colombe» pourrait aussi venir du fait que la plupart des spécialistes prennent leurs désirs pour des réalités. Ce facteur mérite qu'on s'y arrête parce que, en dernière analyse, il pourrait être la source des limites qui gênent actuellement la théorie du renforcement de la confiance.

La puissance militaire classique de l'Union soviétique

Tout en reconnaissant que le renforcement de la confiance peut s'appliquer ailleurs qu'en Europe et que les perspectives analytiques dépassent celles de l'Europe de l'Ouest et de l'Amérique du Nord, en pratique, la plupart des ouvrages sur le renforcement de la confiance mettaient l'accent sur *la façon de réduire les craintes d'une attaque surprise, réelle ou imaginaire, par l'Union soviétique au moyen des armes classiques*. Que la réponse à ces craintes soit directe (mesures de contrainte et d'information) ou indirecte (ententes politiques plus larges), le centre d'intérêt des théoriciens et des conseillers occidentaux est et doit être la puissance militaire classique de l'Union soviétique en Europe. Les théoriciens de l'Union soviétique et de l'Europe de l'Est peuvent ou non éprouver des craintes plus ou moins semblables quant à la puissance militaire classique de l'OTAN en Europe. Il est permis de croire que c'est le cas d'au moins une partie d'entre eux. Quoi qu'il en soit, parce que la puissance militaire classique de l'Union soviétique est le facteur dominant du point de vue de la plupart des Occidentaux – et parce que nous avons fait valoir ici que les ouvrages sur le renforcement de la confiance ne traitent pas convenablement ce sujet extrêmement important – il nous faut maintenant passer à une étude plus détaillée de la lacune fondamentale du premier type.

Pour traiter de la puissance militaire soviétique, qu'il s'agisse ou non expressément de mesures de confiance ou de quelqu'autre type de politique, il faut *conceptualiser cette puissance en fonction de la relation dynamique qui existe entre l'Union soviétique et les États-Unis ou entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN*. Il y a peu de chance qu'aucune théorie sur la politique nationale soviétique en matière de sécurité ni aucune réaction à cette politique qui ne se réfère pas d'une façon soigneuse et intégrée aux rouages internes de l'Union soviétique, des États-Unis et des autres pays importants comme la République fédérale d'Allemagne et à leurs interactions – en d'autres termes, aux sources ou aux causes des politiques au sein de chaque État et entre les États – soit très utile. La lacune fondamentale du premier type mentionnée ci-dessus porte précisément sur ce point.

L'erreur du premier type touche à ce que nous avons appelé des évaluations insuffisantes des forces militaires soviétiques et de celles du Pacte de Varsovie, ainsi que de la nature de la menace qu'elles posent effectivement pour les autres pays d'Europe ainsi que pour les États-Unis et le Canada. À quelques exceptions près, on n'étudie pas d'une manière très approfondie ni élaborée la nature de cette menace soviétique lorsqu'on conçoit des arguments au sujet des mesures de confiance. Pour être juste, il faut dire que de nombreux théoriciens sont peut-être d'avis que l'étude des mesures de confiance eurocentriques n'exige pas une connaissance approfondie de la doctrine et des potentiels militaires soviétiques; il leur suffit de reconnaître que, bien que ni l'OTAN ni le Pacte de Varsovie n'ait présentement sérieusement l'intention d'attaquer l'autre, les deux possèdent des forces offensives «inutilement menaçantes» qui causent de graves inquiétudes, et peuvent occasionner des erreurs de calcul et des réactions exagérées. Compte tenu de ce point de départ, la tâche du renforcement de la confiance semble assez simple : concevoir des dispositions visant à réduire ou à contrôler le caractère menaçant de ces forces, de même que les façons dont elles sont employées et déployées en temps de paix. Le plus souvent, ceci se traduit par des propositions d'échange de renseignements sur les forces et les déploiements, des restrictions imposées à certains types menaçants d'exercices et de manœuvres ou (dans les projets les plus radicaux) des restrictions du déploiement de certains types de forces ou de matériel. Tout cela est assez simple et non controversé. Il n'est guère nécessaire d'évaluer en détail la puissance militaire soviétique (pense-t-on) pour en arriver à des considérations de ce genre.

Quel mal y a-t-il à ne pas examiner trop soigneusement la doctrine et les potentiels militaires de l'Union soviétique? Quel pourrait bien

être l'effet d'un examen détaillé de ce genre sur la recherche de mesures de confiance efficaces? À moins qu'on ne puisse présenter un argument valable en faveur de l'inclusion d'analyses détaillées des forces militaires soviétiques et de celles du Pacte de Varsovie dans les études sur les mesures de confiance, la présumée lacune du premier type apparaîtra sans fondement. Il ne suffit pas de dire que toutes les questions relatives à la sécurité nationale devraient être analysées le plus en détail possible sous peine de réduire la qualité de l'analyse. En théorie, cela est presque certainement vrai, mais il n'est pas du tout pratique d'imposer une telle exigence à toutes les analyses. La façon la plus efficace de démontrer pourquoi l'intégration d'une étude approfondie des potentiels militaires soviétiques a effectivement un effet important sur l'analyse des mesures de confiance est peut-être de se poser certaines questions à propos de ces potentiels. On s'aperçoit alors que les perspectives et la portée du renforcement de la confiance se modifient – et de façon substantielle – selon les réponses à ces questions. Par exemple :

1. Et si les forces soviétiques et les autres forces du Pacte de Varsovie ne constituaient pas réellement une menace militaire classique crédible (si les évaluations occidentales officielles étaient complètement inexactes, surestimant largement la puissance absolue et relative du Pacte de Varsovie)?
2. Et si ces forces ne représentaient qu'une menace minime en termes relatifs (si le Pacte de Varsovie était, au plan militaire, moins efficace que ne le laissent entendre la plupart des estimations, soit en gros à peu près égal à l'OTAN)?
3. Et si, ce qui est pire, la doctrine et les potentiels militaires soviétiques représentaient une menace véritable et grave, d'une ampleur de plus en plus dangereuse (si les Soviétiques pouvaient facilement écraser en quelques jours toute opposition militaire classique en Europe de l'Ouest)?
4. Et si nous ne pouvions pas estimer avec sûreté la menace que posent ces forces (si nous n'avions pas les ressources suffisantes au plan de l'analyse et des renseignements pour évaluer de façon *précise* les effectifs et les équipements soviétiques, en termes absolus ou relatifs)?
5. Et si les autorités soviétiques *s'inquiétaient* gravement de la «menace» provenant de l'Occident (aussi bien que de la Chine et, peut-être, du Japon) et *croyaient sincèrement* que l'amélioration constante et rapide de leurs forces militaires est nécessaire pour répondre à cette menace grandissante et en constante évolution?
6. Et si les autorités soviétiques reconnaissaient clairement la force relative du Pacte de Varsovie et avaient l'intention d'utiliser cette force – soit par une attaque, soit par une diplomatie coercitive – pour réaliser leurs visées expansionnistes?
7. Et si divers éléments au sein de l'Union soviétique avaient des vues fondamentalement différentes et contradictoires quant à la véritable nature de la «menace occidentale» et quant à la nécessité de maintenir le rythme actuel de l'expansion militaire?
8. Et si la nature fondamentale des forces militaires soviétiques (quelle que soit l'importance de la menace qu'elles semblent poser) ne pouvait être modifiée par quelque pression ou influence *externe* que ce soit (si la politique de sécurité nationale soviétique était, à tous les égards importants, effectivement de conception et d'exécution unilatérales – échappant ainsi presque entièrement au contrôle ou à l'influence de l'Ouest)?
9. Et si la nature fondamentale des forces militaires soviétiques, les doctrines et les politiques nationales de sécurité en général sont largement insensibles aux pressions ou aux directives *internes* visant un changement? (S'il était matériellement, politiquement, culturellement et «organisationnellement» impossible que l'appareil militaire soviétique adopte des doctrines et des structures militaires à l'égard des armes classiques moins ouvertement offen-

sives et agressives que celles qui sont présentement en place)?

10. Et si l'influence du nouveau groupe de technocrates soviétiques, de même que les pressions sociales et économiques intérieures, et le sentiment grandissant qu'une confrontation militaire agressive avec l'Ouest est à la fois dangereuse et inutile, rendaient l'Union soviétique particulièrement susceptible de prendre d'importantes initiatives en matière de contrôle des armements et de politique étrangère, y compris des mesures de confiance sérieuses?

Si certaines de ces hypothèses s'avéraient justes, est-ce que cela changerait ce que nous *pensons* pouvoir faire au moyen des mesures de confiance? Est-ce que cela changerait *réellement* ce que nous pouvons (et ne pouvons pas) faire au moyen des mesures de confiance? De prime abord, il semble bien que oui, ou du moins qu'il peut en être ainsi. C'est là un point important et qui peut avoir des répercussions considérables tant pour la théorie que pour la pratique des mesures de confiance. *Si certaines des interprétations découlant de ces hypothèses se confirmaient, il faudrait procéder à une réévaluation majeure de la pensée traditionnelle en matière de renforcement de la confiance.* Bien qu'il soit rare que l'on reconnaisse ouvertement qu'un ensemble donné de postulats sur l'Union soviétique structure la réflexion dans les études sur le renforcement de la confiance, les auteurs de ces études semblent généralement présumer 1) que les Soviétiques (et leurs alliés du Pacte de Varsovie) ne jouissent dans l'ensemble que d'une légère supériorité militaire au titre des armes classiques, supériorité négligeable en raison de la dissuasion nucléaire; 2) que les Soviétiques n'ont aucune intention arrêtée d'utiliser leur puissance militaire contre l'Europe de l'Ouest et 3) que les politiques *et* la pensée soviétiques en matière de sécurité nationale peuvent être modifiées ou influencées dans une certaine mesure par la négociation (et peut-être aussi par la «coercition de la course aux armements»)[71].

Sans qu'il faille insister sur ce point, il devrait être évident que ce ne sont pas là les seules interprétations possibles de la situation soviétique. *En fait, on peut élaborer un grand nombre d'interprétations opposées des intentions, des perceptions et des potentiels soviétiques, qui constituent dans de nombreux cas des miroirs plausibles – bien que moins optimistes – de la réalité soviétique.* Par exemple, l'avenir du renforcement de la confiance serait gravement assombri si les évaluations des analystes les plus conservateurs des questions de défense s'avéraient justes, c'est-à-dire si :

1) l'Union soviétique jouissait d'une supériorité militaire claire et massive sur l'OTAN au titre des armes classiques en Europe et que et l'Union soviétique et l'OTAN le savaient;

2) l'Union soviétique ne craignait pas particulièrement les politiques militaires de l'OTAN et avait l'intention, à la première occasion favorable, d'utiliser sa supériorité massive en armements classiques (ajoutée peut-être à sa supériorité nucléaire) pour affirmer sa domination sur l'Europe, soit par chantage, soit par les armes;

3) la politique en matière de sécurité nationale, la structure des forces militaires et le contenu des doctrines de l'Union soviétique étaient uniquement le produit de causes unilatérales (internes au monde soviétique de la sécurité nationale) et à l'abri de toute influence importante (interne ou externe) ainsi que d'un changement soudain.

71 Ce dernier point est souvent associé à la théorie du contrôle des armements et partage avec cette théorie un postulat commun quant à la susceptibilité de la politique soviétique aux influences externes en matière de sécurité nationale. Selon cette opinion, si l'on prouve qu'on est prêt à suivre ou à dépasser l'adversaire dans la course aux armements, celui-ci sera «persuadé» qu'une ligne de conduite «modérée» – c'est-à-dire dans le cadre d'un régime négocié de contrôle des armements – est préférable. Le postulat essentiel ici est que le «comportement de l'adversaire dans la course aux armements» est «causé» par des forces externes et interactives. Cette hypothèse pourrait être tout simplement fausse, ce qui aurait des répercussions graves sur une bonne partie des théories et des politiques en matière de contrôle des armements.

C'est là manifestement l'interprétation la plus noire. Si ces trois éléments simplifiés représentaient véritablement les perceptions et les intentions des Soviétiques, il n'y aurait vraisemblablement aucune possibilité que les mesures de confiance aboutissent à un résultat positif en Europe. En fait, il y aurait un fort risque que les mesures de confiance ne soient utilisées pour dissimuler des plans et des préparatifs d'agression. C'est peut-être pour cette raison que cette sombre possibilité n'est guère retenue dans les ouvrages sur le renforcement de la confiance. C'est d'ailleurs là un des reproches que nous formulons ici. Ne pas tenir compte explicitement d'une interprétation très pessimiste mais défendable des potentiels et des intentions soviétiques ne saurait se justifier ni théoriquement ni empiriquement.

Une interprétation pessimiste des perceptions et des intentions soviétiques n'est pas cependant la seule image qu'on puisse concevoir à partir de la série de questions posées ci-dessus. En fait, nous pouvons créer une image complètement différente. Au lieu d'un ennemi implacable, puissant et agressif, nous pouvons postuler que :

1. l'Union soviétique et le Pacte de Varsovie possèdent des potentiels militaires classiques très inégaux qui, selon eux, sont inférieurs à ceux de l'OTAN. Au grand désarroi des autorités militaires et politiques de l'Union soviétique, toutefois, les dirigeants de l'OTAN déclarent publiquement, et semblent croire, que le Pacte de Varsovie jouit d'avantages majeurs, avantages qu'il faut compenser par un accroissement des efforts occidentaux;
2. les autorités soviétiques n'ont aucune intention agressive envers l'Europe, mais croient sincèrement que l'Ouest (surtout la République fédérale d'Allemagne et les États-Unis) est un ennemi implacable, imprévisible et dangereux dont les visées sont agressives;
3. l'Union soviétique arrive rapidement à un point tournant de son histoire où de nombreuses politiques – intérieures et internationales – seront examinées d'un œil critique par les nouveaux dirigeants, ce qui rendra la politique étrangère et la politique de défense particulièrement sensibles à une influence externe constructive s'exerçant par le biais de nouvelles positions de négociation.

Cette image est décidément moins menaçante pour l'Ouest, au moins de prime abord. Le sentiment de faiblesse[72] et une peur véritable d'un Occident agressif et implacable, cependant, n'augurent pas nécessairement bien pour le renforcement de la confiance. Il n'y a aucune raison de supposer que les Soviétiques tiendraient particulièrement à signer des ententes sérieuses de renforcement de la confiance s'ils se croyaient en situation d'infériorité manifeste. Nul ne peut dire si l'Union soviétique négocierait des mesures de confiance importantes si elle se sentait menacée et souffrait d'insécurité *mais* croyait aussi qu'une augmentation de l'effort soviétique *unilatéral* pourrait compenser le déséquilibre. En général, l'Union soviétique s'est montrée très hésitante à négocier des accords militairement significatifs à partir de ce qui lui semblait une position de faiblesse, *à moins que* cette ligne de conduite n'offre la meilleure chance de rétablir l'équilibre à long terme. Il est certain que les buts et les points de vue des Soviétiques pendant ces négociations seraient fortement axés sur la «correction» ou la compensation des déséquilibres perçus. Si tant les négociateurs du Pacte de Varsovie que ceux de l'OTAN se croyaient comparativement faibles et croyaient à la puissance militaire de l'autre alliance, les chances de produire des mesures de confiance équilibrées et utiles seraient probablement très minces.

[72] Nous ne pouvons signaler qu'en passant le phénomène des perceptions justifiées. Il semble y avoir une différence manifeste entre *croire* qu'on est militairement supérieur ou inférieur et *être* effectivement supérieur ou inférieur. Au point de vue pratique cependant, la croyance *est* la réalité, tant que des événements externes ne viennent pas démontrer la justesse ou le caractère insensé de cette croyance. Il est significatif que les deux camps peuvent se penser inférieurs alors qu'un seul l'est en réalité. Les façons dont les perceptions, justes et fausses, peuvent influencer la compréhension de l'équilibre militaire et les perspectives des mesures de confiance méritent une étude détaillée.

On peut créer une troisième image à partir de l'éventail des hypothèses présentées plus haut. Cette image est relativement modérée par ses caractéristiques fondamentales et vise une situation où les mesures de confiance *pourraient* réaliser des progrès réels. Dans ce cas :

1. l'Union soviétique et ses principaux adversaires de l'OTAN possèdent (et sont ainsi perçus par l'autre) des forces militaires classiques qui, bien que différentes à de nombreux égards, ne donnent aucun avantage significatif (c'est-à-dire permettant de gagner une guerre)[73];
2. les autorités soviétiques ont une crainte inutilement profonde de l'Occident mais ne croient pas a) qu'une attaque de l'Ouest soit imminente ni b) qu'une attaque contre l'Ouest en Europe réussirait;
3. la politique soviétique en matière de sécurité nationale est animée surtout par le «gradualisme» et par une «culture stratégique» essentiellement «russe» qui la fait réagir (comme presque tous les autres pays) plutôt à des forces internes qu'à des forces externes ou internationales. Néanmoins, la tension et les dangers d'une concurrence si vigoureuse, s'ajoutant peut-être à l'influence croissante d'un nouveau groupe de dirigeants plus pragmatiques, font que l'Union soviétique est plus disposée que d'habitude à considérer de grandes initiatives de contrôle des armements – y compris des mesures de confiance eurocentriques.

Cette image, légèrement tournée vers l'avenir, de la situation et des perspectives de l'Union soviétique ressemble superficiellement à celle que produisent les postulats qui caractérisent une bonne partie de la théorie sur le renforcement de la confiance[74]. Dans les détails cependant, parce qu'elle tient expressément compte des mécanismes internes de la politique soviétique et est sensible aux complexités de l'évaluation de l'équilibre militaire et du rôle de la perception, cette troisième image se distingue nettement des postulats implicites qui caractérisent la plupart des ouvrages sur le renforcement de la confiance. Cette image «modérée» laisse entendre qu'il pourrait y avoir place pour des mesures de confiance réciproquement avantageuses si les autorités des deux alliances 1) se voyaient plus ou moins en équilibre au plan militaire et 2) s'inquiétaient sérieusement de la possibilité qu'une erreur de perception et une escalade dans une crise entraînent une guerre non souhaitée. La mesure dans laquelle la politique intérieure, sous ses diverses formes, et les mécanismes «normaux» d'élaboration et d'application de la politique de défense et de la politique étrangère dans chaque pays limiteraient les possibilités de négocier et d'appliquer les mesures de confiance demeure un domaine largement inexploré. Ces facteurs internes *pourraient* restreindre considérablement la possibilité de mise en œuvre de mesures de confiance majeures.

On peut concevoir une quatrième image, au moins tout aussi intéressante au plan théorique, à partir d'évaluations plausibles des potentiels, des intentions et des préoccupations soviétiques. Cette image ressemble à la troisième à beaucoup d'égards, mais elle présente une Union soviétique (et un Pacte de Varsovie) qui possède une puissance militaire classique nettement plus importante que celle de l'OTAN. Comme dans le cas de la troisième image, cependant, l'Union soviétique n'a

[73] Selon ce point de vue, on admet les avantages apparents pour un camp ou l'autre jusqu'à un certain point, mais on maintient qu'aucune des deux alliances ne possède des potentiels militaires suffisants pour assurer une chance raisonnable de victoire dans une guerre purement classique en Europe.

[74] Certains ouvrages occidentaux sur le renforcement de la confiance vont plus loin que cette préoccupation limitée et très modeste quant à la puissance apparente des forces militaires classiques de l'Union soviétique. Dans ces (rares) cas, on considère qu'un régime de mesures de confiance permet de réduire la nécessité d'une défense active «chatouilleuse» qui est autrement nécessaire vis-à-vis la puissance considérablement supérieure du Pacte de Varsovie. Mais, même ces auteurs ne se montrent guère intéressés à évaluer ou à étudier la nature de la puissance militaire classique de l'Union soviétique *comme élément spécifique et intégré de leurs grands arguments sur le renforcement de la confiance.*

aucune intention réelle d'attaquer l'OTAN. Selon cette image

1. l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie possèdent des avantages significatifs à l'égard de plusieurs catégories d'armes classiques; ils se rendent compte de ce fait, tout comme l'OTAN. Les avantages, bien qu'ils soient significatifs, ne permettent pas forcément au Pacte de Varsovie de gagner la guerre (et ne sont pas perçus comme tels);
2. les autorités soviétiques ont une crainte inutilement profonde de l'Occident mais ne croient pas a) qu'une attaque de l'Ouest en Europe réussirait. Elles s'attendent toutefois à un certain «respect» diplomatique conforme à leur puissance militaire reconnue;
3. la politique soviétique en matière de sécurité nationale est animée surtout par le gradualisme et par une «culture stratégique» essentiellement «russe» qui la fait réagir (comme presque tous les autres pays) plutôt à des forces internes qu'à des forces externes ou internationales. Parce que l'Union soviétique a créé son impressionnant potentiel militaire classique grâce surtout à des efforts unilatéraux et au prix de grands sacrifices, elle ne risque guère de considérer des entreprises majeures de contrôle des armements (y compris des mesures de confiance eurocentriques) à moins d'y trouver des avantages qu'il lui serait plus difficile de se procurer autrement. Les préoccupations occidentales à l'égard de la «stabilité», particulièrement la stabilité coopérative mutuelle, ne sont pas partagées par les autorités politiques et militaires soviétiques. Aux yeux des Soviétiques, la «défense» relève surtout d'un effort unilatéral.

Les quatre images produites ci-dessus représentent un échantillonnage grossier des diverses interprétations plausibles de la «réalité» soviétique. Chacune saisit l'essence d'une conception distincte et très différente des potentiels et des intentions soviétiques dans le domaine des armes classiques, de même que des croyances et des craintes des Soviétiques. Chacune de ces images dépend d'une interprétation donnée de trois éléments de base : 1) la perception (et la réalité objective) de l'équilibre des armes classiques; 2) la perception (et la réalité objective) des intentions et des plans de l'adversaire en matière de politique militaire et étrangère et 3) la mesure dans laquelle l'attitude, la doctrine militaire et la politique globale en matière de sécurité nationale sont influençables et peuvent changer. On pourrait évidemment utiliser un plus grand nombre de variables, réviser les éléments ou en ajouter et donner un plus grand nombre d'interprétations de chaque variable pour aboutir à un ensemble beaucoup plus complexe d'images[75]. Cette gamme d'images a ceci d'effrayant – tant au point de vue de la théorie que de celui des politiques – que la plupart d'entre elles sont plausibles et que certaines sont des résumés extrêmement convaincants de ce que nous (les faucons et les colombes) «connaissons» ou croyons connaître de l'Union soviétique et de ses politiques militaires. Cette profusion d'images opposées, dont beaucoup semblent entièrement plausibles, a de quoi décourager. Ce qui est encore plus angoissant, c'est que les analyses des politiques militaires soviétiques reconnaissent très rarement cette variété d'interprétations.

La raison qui nous pousse à brosser ces diverses images – des modèles simplifiés des points de vue soviétiques – est assez évidente. *Les possibilités de succès* du renforcement de la confiance et, plus précisément, des mesures de confiance, *varient selon la «véritable» nature de la doctrine et des potentiels militaires soviétiques et de tout un éventail d'autres éléments relatifs à la politique intérieure et étrangère de l'Union soviétique.* Une seule des quatre images mentionnées ci-dessus semble permettre de produire des

[75] Un premier coup d'œil laisse croire qu'on pourrait construire *plus de 1 290 images distinctes* à partir des trois seuls éléments déjà mentionnés, et qui sont assez grossiers. (Il faut signaler que les deux premiers éléments comportent plusieurs sous-éléments distincts qui accroissent largement le nombre global de permutations et de combinaisons.) Des ajouts plus subtils et plus variés pourraient porter le nombre d'images distinctes à des dizaines de milliers. Certes, certaines combinaisons pourraient se composer d'éléments logiquement incompatibles (bien qu'aucun ne soit évident) et ces images distinctes n'auraient pas toutes des implications particulières pour les mesures de confiance en Europe. Il semble toutefois très probable qu'une variété considérable de possibilités pour les mesures de confiance – couvrant toute la gamme depuis l'hypothèse très favorable jusqu'à l'impossibilité – doivent accompagner un si grand nombre de «réalités» diverses de l'Union soviétique (et du couple OTAN-Pacte de Varsovie).

mesures de confiance utiles. Si nous examinions en détail toute la gamme des images plausibles, nous découvririons presque certainement la même inégalité. Certaines images permettraient des mesures de confiance, modestes ou ambitieuses, mais beaucoup les interdiraient. *Il est important de se rappeler que toutes les interprétations plausibles des rapports dynamiques entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie n'augurent pas nécessairement bien pour le succès des mesures de confiance.*

La nature de ces diverses «images» des «réalités» soviétiques est influencée d'une façon importante, même cruciale, par la perception soviétique (correcte ou non) des potentiels, des doctrines et des intentions de l'OTAN; par les perceptions de l'OTAN (correctes ou non) des potentiels, des doctrines et des intentions soviétiques et par la façon dont l'OTAN et le Pacte de Varsovie perçoivent la puissance relative des deux camps. Cet élément complexe et dynamique est trop souvent absent des analyses de la politique soviétique et des mesures de confiance. Même s'il ne nous est pas possible d'explorer pleinement cette perspective relativement élaborée dans un ouvrage d'introduction comme celui-ci, nous pouvons démontrer l'importance d'une sensibilité accrue aux interprétations multiples (et souvent contradictoires) du comportement soviétique. La façon la plus efficace d'y arriver consiste à jeter plusieurs regards sélectifs sur la puissance militaire classique de l'Union soviétique. Chacun de ces «tableaux» suggère une «réalité» soviétique fortement différente et propose une «image» différente. Une démonstration plus développée montrerait clairement qu'il existe des preuves suffisantes pour appuyer toute une gamme d'interprétations contradictoires de la «réalité militaire soviétique». Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de «vérité» unique à l'égard de la puissance militaire classique de l'Union soviétique, mais cela signifie que cette «vérité» est extraordinairement difficile à cerner. Cela signifie également que pour découvrir cette vérité il faut surmonter des incertitudes et des problèmes méthodologiques réels.

La puissance militaire soviétique – points de vue divergents

Les auteurs d'ouvrages sur le renforcement de la confiance tendent à traiter la puissance militaire classique de l'Union soviétique comme si elle ne représentait aucune menace réelle, même s'ils reconnaissent, pour la forme, sa force apparente. Ils ont aussi tendance, généralement de manière implicite, à traiter les intentions soviétiques comme si elles étaient relativement pacifiques. Autrement, en un certain sens, à quoi servirait de parler des mesures de confiance? Une supériorité militaire significative dans le domaine des armes classiques et l'intention de s'en servir aboutirait à une situation où le renforcement de la confiance n'aurait guère de sens. La répugnance à considérer l'effroyable possibilité de la malveillance de l'adversaire est facile à comprendre, particulièrement dans un contexte favorable aux mesures de confiance. *Un des points théoriques fondamentaux de la présente étude est que les considérations désagréables de ce genre ne sont pas traitées sérieusement dans les ouvrages sur le renforcement de la confiance – et qu'elles devraient l'être. Cette tendance à se désintéresser de la malveillance est injustifée, particulièrement compte tenu de la grande variété d'indications complexes et ambiguës sur la puissance militaire classique de l'Union soviétique et, dans une mesure moindre, sur les intentions soviétiques.* Sans adopter nécessairement le point de vue que l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie possèdent des forces classiques écrasantes et extrêmement offensives (de même qu'une envie incoercible de s'en servir), on peut néanmoins souligner un certain nombre de caractéristiques et de faits troublants en ce qui a trait à la structure des forces militaires classiques de l'Union soviétique. Ces faits – surtout si on les considère isolément et sous leur forme la plus brutale – laissent croire que le milieu où pourraient se cultiver les mesures de confiance est nettement inhospitalier.

Quelles indications donnent à penser que l'Union soviétique est agressive et dangereuse? En général, les théoriciens qui considèrent les Soviétiques comme des adversaires extrêmement dangereux, compétents et agressifs signalent : 1) les taux élevés, en termes absolus et relatifs (par rapport aux États-Unis), de production de systèmes d'armes classiques par les Soviétiques; 2) les améliorations qualitatives absolues et relatives (en comparaison des États-Unis) des systèmes d'armements soviétiques; 3) la tendance à l'amélioration de la recherche et du développement soviétiques dans le domaine militaire (c'est-à-dire une réduction de «l'écart technologique militaire» entre l'Est et l'Ouest); 4) des avantages quantitatifs globaux au titre des stocks d'armes critiques; 5) les modifica-

tions à la structure des unités militaires soviétiques mettant l'accent sur le poids, la vitesse et la souplesse des armes combinées; 6) des avantages sur le plan des effectifs et de la mobilisation et 7) une évolution de la doctrine (d'après les manuels et les exercices) mettant l'accent, de plus en plus nettement sur les attaques par anticipation. Le rythme et la nature des programmes soviétiques d'armements classiques et les exposés progressifs de la doctrine militaire classique peuvent eux aussi se voir sous un angle menaçant.

Un résumé complet des récents progrès soviétiques dans le domaine des armements classiques dépasse les cadres de notre étude. Toutefois, un bref survol de certains faits nouveaux particulièrement impressionnants devrait illustrer comment les améliorations des forces classiques soviétiques en Europe peuvent paraître très menaçantes, surtout lorsqu'elles sont combinées à une doctrine des armements classiques qui met l'accent sur la valeur des poussés blindées rapides par anticipation et des opérations de supériorité aérienne.

Le déploiement récent de trois nouveaux avions tactiques très avancés et le déploiement prévu d'un quatrième constituent une illustration frappante de l'énorme amélioration de la puissance militaire classique de l'Union soviétique. Le Mig-29 *Fulcrum*, le Mig-31 *Foxhound*, le Su-25 *Frogfoot* et le Su-27 *Flanker* représentent tous des progrès significatifs par rapport aux avions tactiques soviétiques antérieurs. L'ajout, en 1984, des missiles air-air AA-XP-1, AA-XP-2 et AA-10 à l'arsenal déjà efficace des missiles air-air AA-7, AA-8 et AA-9 accroîtra encore la puissance de combat de ces chasseurs. Ces quatre avions soviétiques de combat symbolisent crûment la capacité inattendue et troublante de l'Union soviétique de produire des systèmes d'armements très avancés dont la qualité et le rendement semblent s'approcher des systèmes occidentaux. Le nouveau transport militaire géant Antonov 400 *Condor* et l'AWACS *Mainstay* basé sur le Il-76 illustrent également cette capacité de concevoir et de construire des avions militaires très perfectionnés dans des délais étonnamment brefs[76].

Le perfectionnement technique et les nouveaux modèles ne sont qu'une partie de l'affaire. Le fait que l'Union soviétique produit à l'heure actuelle des intercepteurs et des avions d'attaque au sol au rythme d'environ 1 000 par année (le chiffre de 1983, soit 950, représente une baisse par rapport à la moyenne des quatre années précédentes qui était de 1 300) contre une production américaine légèrement inférieure à 400 appareils est tout aussi significatif. Entre 1974 et 1983, l'Union soviétique a fabriqué 8 400 intercepteurs et avions d'attaque en comparaison de 3 500 aux États-Unis[77]. Évidemment, si l'on ajoute les chiffres de production de l'OTAN, l'écart est beaucoup moins grand. La publication américaine officielle *Soviet Military Power* (1983) estime à 900 les appareils produits en 1981 par l'OTAN, y compris les États-Unis, contre 1 350 pour l'Union soviétique. Néanmoins, les rapports de forces demeurent fortement en faveur du Pacte de Varsovie. Le perfectionnement et le nombre des nouveaux appareils qui s'ajoutent à l'arsenal soviétique sont certainement impressionnants, tout comme les indications qu'on aurait commencé la mise au point d'une autre génération de chasseurs Mig et Sukhoi. Il faut ajouter l'amélioration et le déploiement continus d'avions fort efficaces comme le Mig-23/27, le Su-24 *Fencer* et le Tu-22M *Backfire* et considérer également la production continue d'hélicoptères de combat extrêmement efficaces (le Mi-6, le Mi-8 et surtout le Mi-24 et le Mi-26) qui s'ajoute à la mise au point de nouvelles versions du Mi-24 *Hind*, le déploiement prévu pour bientôt du Mi-28 *Havoc* et un hélicoptère d'attaque nouveau, plus petit et plus manœuvrable (le Mi-29). En voilà assez pour donner une image très impressionnante de la puissance aérienne tactique de l'Union soviétique. Les

[76] Voir le numéro du 28 novembre 1983 de *Aviation Week and Space Technology*, «Soviets Deploying New Fighters,» pp. 18–20 et le numéro du 12 mars 1984, sous la rubrique «Specifications,» pp. 135–173. Les diverses éditions de *Soviet Military Power* (Washington: USGPO) contiennent également des renseignements assez détaillés sur les nouveaux appareils tactiques soviétiques.

[77] Voir *Air Force Magazine*, avril 1984, p. 83.

progrès de l'artillerie soviétique air-air et air-sol (nouvelles bombe-grappes, explosifs combustible-air, missiles air-surface à guidage électro-optique et au laser, missiles antichars et antihélicoptères de type *Hellfire* et bombes planantes à guidage électro-optique) confirment encore davantage l'accroissement de l'efficacité de la puissance aérienne soviétique. L'amélioration relative par rapport aux appareils soviétiques existants et à leurs armements et la réduction rapide de «l'écart technologique» que l'on croyait exister entre les appareils de combat occidentaux et soviétiques, conjuguée à des avantages quantitatifs, certes grossiers, allant jusqu'à six pour un en faveur de l'Union soviétique et de ses alliés du Pacte de Varsovie, ne peut que susciter de vives inquiétudes.

Bien que moins spectaculaire sur le plan technologique, la mise au point, la production et le déploiement soutenus de chars de bataille, de transporteurs blindés de troupes, d'obusiers et de mortiers automoteurs, de lance-roquettes de même que de systèmes d'artillerie et de missiles antiaériens mobiles sont également impressionnants et inquiétants. Ces progrès prennent un sens tout particulier lorsqu'on les considère dans le cadre de la doctrine militaire soviétique en matière d'armements classiques, qui met de plus en plus l'accent sur les «groupes de manœuvre opérationnels» et sur les concepts connexes. Les chiffres bruts de production sont très impressionnants en eux-mêmes. Selon les estimations américaines récentes, les chiffres de la production soviétique entre 1974 et 1983 s'établissent à 23 700 pour les chars (6 250 pour les États-Unis), à 45 500 pour les autres véhicules blindés (6 000 pour les États-Unis) et à 26 000 pièces d'artillerie de campagne, mortiers et lance-roquettes (1 575 pour les États-Unis).[78] Les seuls chiffres de la production soviétique en 1983 sont impressionnants : 2 700 chars, dont 1 200 T-80 (par rapport à un chiffre combiné de 1 650 pour l'OTAN); 4 500 «autres» véhicules blindés de combat (en comparaison d'un chiffre global de 2 280 pour l'OTAN); 1 700 pièces d'artillerie de campagne tractées (contre 335 pour l'ensemble des États de l'OTAN); 1 100 pièces d'artillerie automotrices (en comparaison de 155 pour l'ensemble des États de l'OTAN) et 700 lance-roquettes multiples (95 pour l'OTAN). Si l'on ajoute la production des autres États du Pacte de Varsovie, ces chiffres sont majorés d'environ 25 %[79].

L'efficacité au combat de ce matériel est une considération tout aussi importante (bien que plus controversée). Même s'il subsiste des doutes quant à l'efficacité et à la qualité de tout le matériel militaire soviétique actuel, les analystes le jugent (au moins) bien fabriqué à beaucoup d'égards et de plus en plus perfectionné. On mentionne souvent les chars comme exemples typiques des pratiques soviétiques en matière de conception militaire, le T-80 étant considéré comme l'incarnation de ces principes (bons et mauvais). D'autres exemples sont le BTR-70 (APC), le MICV BMP-70 (ou BMP-2), l'obusier automoteur de 122 mm 2S-1 (M1974), l'obusier automoteur de 152 mm 2S-3 (M1973), le canon de 152 mm 2S-5 (M1981) et le lance-roquettes multiple BM-27. On pourrait également mentionner toute une nouvelle génération de missiles antiaériens surface-air (SA-10, SA-11, SA-X-12 et SA-13) ainsi que le successeur du célèbre ZSU-23-4.

Presque toutes les catégories d'armements classiques (ou nucléaires) soviétiques donnent la même impression d'amélioration qualitative significative. Nous n'avons évidemment pas tenté ici de donner une description, et encore moins une analyse complète, des armements classiques soviétiques. La présente section vise simplement à montrer comment on peut aboutir à une image agressive, et pourtant conforme aux faits, de la puissance militaire soviétique. Une évaluation plus élaborée de la qualité des armements soviétiques – et de la menace qu'ils représentent – serait probablement plus nuancée, mais l'orientation fondamentale de l'évolution soviétique est difficile à nier.

L'Union soviétique peut très bien disposer d'un nombre important (et croissant) d'avions tactiques, de chars de combat et d'obusiers automoteurs de bonne qualité (et qui s'améliorent) de même que d'effectifs considérables et raisonnablement bien entraînés. Ces observa-

[78] «The New Five-Year Defense Plan,» *Air Force Magazine*, avril 1984, p. 83.

[79] Les chiffres sont tirés de *Soviet Military Power 1983* (Washington: USGPO, 1983), pp. 78–80 et *Soviet Military Power 1984* (Washington: USGPO, 1984), p. 98.

tions (qu'elles soient rigoureusement vraies ou non) ne nous éclairent pas autant qu'elles pourraient sembler le faire de prime abord à moins d'être replacées dans un contexte opérationnel plus vaste. Dans le cas qui nous occupe, ce contexte est la doctrine militaire soviétique, qui se concentre de plus en plus sur des opérations offensives classiques terrestres *et* aériennes, extrêmement agressives, très rapides et à grande échelle. Selon certains auteurs bien informés, ces révisions récentes (et toujours en cours) de la doctrine se caractérisent par l'apparition (en fait, la réapparition) du groupe de manœuvre opérationnel comme fer de lance des opérations offensives soviétiques. Plus importante, cependant, est la création permanente de structures militaires soviétiques organiques de plus en plus grandes et de plus en plus puissantes (avec les stratégies appropriées) qui fonctionnent maintenant efficacement au palier du groupe et, ce qui est peut-être plus important, à celui du théâtre intégré des opérations[80]. Ces changements majeurs, mais qui représentent surtout une évolution des stratégies et de l'organisation, visent à prendre avantage des progrès de la technologie soviétique en matière d'armements en même temps qu'à répondre à l'évolution des plans de défense classique et nucléaire tactique de l'OTAN, notamment à l'accent de plus en plus marqué mis par l'OTAN sur la «défense active». La défense active (qui a elle-même évolué) regroupe des caractéristiques à la fois de la défense passive (ou de position) et de la défense mobile; en conséquence, elle a présenté à l'Union soviétique et à ses alliés du Pacte de Varsovie un ensemble difficile de problèmes opérationnels. L'intégration pratique des forces terrestres, aériennes et navales à un palier élevé de commandement (le théâtre), la création d'une puissance de feu classique massive et hautement mobile, l'élaboration continue de plans opérationnels complexes mettant l'accent sur le recours souple à des formations rapides et puissantes constituent la réponse soviétique.

Les structures des forces de théâtre, de plus en plus intégrées, peuvent entreprendre des opérations aériennes, antiaériennes, aéroportées, amphibies, navales et de front (essentiellement terrestres) afin de détruire une force ennemie le plus rapidement possible. L'objectif stratégique devient de plus en plus la pénétration efficace et la destruction des défenses classiques de l'OTAN *avant* que l'OTAN ne puisse utiliser les armes nucléaires tactiques. L'emploi d'un groupe de manœuvre opérationnel (GMO) n'est qu'une des options de front et est loin de constituer la totalité des opérations de théâtre[81]. Pour évaluer sans la surestimer l'importance des groupes de manœuvre opérationnels, il faut se rappeler que les principales options qui s'offrent au commandement de théâtre, en cas de guerre imminente, comprennent un certain nombre d'opérations aériennes, antiaériennes et de front. Ces options seraient intégrées et conçues de façon à contrer la stratégie de «défense active» de l'OTAN avant qu'on puisse recourir aux armes nucléaires tactiques. Les opérations aériennes et antiaériennes tenteraient de détruire (dans ce cas) les avions, les bases aériennes, les ressources de défense aérienne, les entrepôts nucléaires et les C3I de l'OTAN tout en se défendant contre l'emploi des ressources aériennes de l'OTAN contre les bases aériennes et les forces terrestres du Pacte de Varsovie. Bien que les opérations aériennes et antiaériennes soient essentielles au succès de toute campagne, la doctrine soviétique conti-

80 Le «palier de groupe» le plus important pour notre étude est le groupe des forces soviétiques d'Allemagne tandis que le théâtre des opérations militaires le plus important est celui de l'Ouest, qui comprend la région de l'Europe centrale, les Alpes italiennes et autrichiennes de même que la moitié méridionale de la Suède et de la Norvège. Les théâtres du Nord-Ouest et du Sud-Ouest englobent le reste du territoire européen.

81 Voir John G. Hines et Philip A. Peterson, «La doctrine d'offensive stratégique du Pacte de Varsovie – le GMO dans son contexte», n° 10, 1983, p. 1391 et leur excellent article «The Conventional Offensive in Soviet Theatre Strategy,» *ORBIS*, vol. 27 n° 3 (automne 1983). Parmi les autres excellentes études des GMO et de la doctrine classique contemporaine de l'Union soviétique, mentionnons : C.J. Dick, «Doctrine, matériels et organisation des forces soviétiques», *Revue internationale de défense*, n° 12, 1983; C.J. Dick, «Les groupes de manœuvre opérationnels soviétiques – un examen plus approfondi», *Revue internationale de défense*, n° 6, 1983; et C.N. Donnelly, «Le groupe de manœuvre opérationnel soviétique – un nouveau défi lancé à l'OTAN,» *Revue internationale de défense*, n° 9, 1982.

nue de mettre avant tout l'accent sur l'usage rapide et décisif de forces terrestres blindées importantes et hautement mobiles. Dans ce contexte, le groupe de manœuvre opérationnel est devenu l'extension logique de la théorie militaire classique antérieure des Soviétiques – une version plus restreinte, plus autonome, plus perfectionnée et plus puissante de la force d'attaque précédemment tirée du «deuxième échelon». Cependant,

> le GMO est, manifestement, plus souple, plus dynamique et potentiellement plus destructeur, sur le double plan matériel et psychologique, que le deuxième échelon. Il permet d'utiliser de manière plus créative le potentiel technique des nouveaux matériels [en particulier la puissance de feu mobile déjà signalée dans le présent chapitre] ... [mais il] ne peut être utilisé avec efficacité que si l'effet de surprise a joué. [À] condition que l'effet de surprise ait raisonnablement joué et que la défense ne soit pas échelonnée en profondeur avec d'importantes réserves, le GMO remplacera probablement le deuxième échelon [intrinsèquement plus vulnérable][82].

Le groupe de manœuvre opérationnel, au palier de l'armée (où ses effectifs seraient d'environ une division) ou au palier du front (où il se composerait probablement de deux ou trois divisions) comprendrait des ressources supplémentaires (surtout des hélicoptères de transport et des canonnières, de l'artillerie automotrice, un appui supplémentaire de génie, comme le matériel de pontage, un soutien logistique mobile considérablement accru et une défense aérienne organique supplémentaire) et un appui aérien coordonné pour faciliter le mouvement rapide vers les arrières de l'ennemi. Les petits GMO, relevant de l'armée, auraient pour but, à une échelle modeste, de harceler, de désorganiser et peut-être d'encercler les défenseurs, de bloquer la retraite, d'attaquer les réserves, de détruire les C3I clés et de capturer des routes et des ponts critiques à l'arrière, accélérant ainsi l'avance globale des forces pendant la première ou les deux premières journées de combat. Les grands GMO, relevant du front et engagés plus tard, tenteraient de détruire ou de capturer des cibles plus considérables, plus importantes et plus concentrées. Dans les deux cas, les groupes de manœuvre opérationnels suivraient des directives détaillées et préétablies afin de réaliser l'impact maximum. Il ne leur serait *pas* permis de rechercher tout simplement les cibles qui se présenteraient, notion qu'abhorrent les planificateurs militaires soviétiques.

Pour maximiser l'efficacité des deux types de GMO, les Soviétiques insistent de plus en plus sur l'attaque par anticipation de toutes les ressources de l'OTAN qui pourraient nuire à l'insertion des GMO ou la bloquer, particulièrement les avions et les défenses terrestres de première ligne de l'OTAN. Ceci comporte des exigences particulières pour les forces aériennes tactiques de même que pour l'artillerie (y compris les roquettes et les missiles). Ce n'est pas par hasard que les divisions soviétiques (chars et infanterie motorisée) ont considérablement augmenté leur puissance de feu mobile. En outre, les unités de première ligne du groupe des forces soviétiques en Allemagne auraient reçu des quantités supplémentaires massives d'artillerie discrétionnaire. L'importance accrue des groupes de manœuvre opérationnels a augmenté en même temps l'importance des forces de combat aéroportées et héliportées – y compris les *Spetsnaz* ou forces spéciales – dont l'emploi coordonné serait essentiel à l'insertion efficace des GMO et à la désorganisation des arrières de l'OTAN.

Ce qu'il importe probablement le plus de savoir à propos des GMO est le fait qu'ils ne sont *pas* (comme certains le soutiennent) l'élément central de la doctrine soviétique en matière de guerre classique, même s'ils idéalisent l'emploi très agressif des forces blindées. Les groupes de manœuvre opérationnels ne sont qu'un aspect, certes important, de l'évolution des plans opérationnels soviétiques en matière d'armes classiques. Seuls, ils ne peuvent fonctionner efficacement dans un milieu hostile. Ces formations comportent en elles-

[82] C.J. Dick, «Les groupes de manœuvre opérationnels soviétiques – un examen plus approfondi», p. 773. Certaines études récentes sur la doctrine classique soviétique ne semblent pas apprécier à sa juste valeur cette transformation assez importante – et permanente – de la structure et de la planification opérationnelle des forces soviétiques. Elles continuent de porter surtout sur les questions relatives au «second échelon» soviétique. Au point de vue pratique, l'attrait croissant du GMO pourrait bien avoir remplacé la théorie des «deux échelons» en Union soviétique.

mêmes un risque élevé et dépendent de l'emploi coordonné, au début, de l'artillerie et des blindés massés de première ligne, de même que d'une interdiction antiaérienne à grande échelle et d'un appui aérien rapproché soutenu. Néanmoins, elles sont une partie importante de ce qui semble être un potentiel militaire classique soviétique soigneusement intégré et extrêmement offensif en Europe.

Du point de vue des mesures de confiance, étant donné que ces mesures sont très sensibles aux craintes d'une attaque surprise, l'aspect le plus important de la doctrine et des potentiels soviétiques classiques contemporains pourrait bien être la puissance aérienne tactique plutôt que les groupes de manœuvre opérationnels. Sans une offensive et une défensive aériennes efficaces, toutes les manœuvres des forces terrestres soviétiques seraient extrêmement vulnérables à des attaques aériennes de l'OTAN. Pour citer Hines et Peterson :

> Le concept des GMO paraît le plus redoutable aux Occidentaux. ... Pourtant les améliorations apportées aux concepts d'opérations aérienne et antiaérienne – et notamment les remarquables progrès qualitatifs et quantitatifs réalisés dans le domaine des aéronefs et des missiles –, représentent pour l'OTAN une menace beaucoup plus grave que le GMO.
>
> Quelle que soit la forme que prendrait un conflit en Europe, le succès des opérations aériennes et antiaériennes conférerait au Pacte de Varsovie la supériorité en matière de puissance de feu stratégique de théâtre, créant ainsi les conditions qui assureraient presque à coup sûr la réussite des opérations d'un GMO constitué au niveau du front ou de l'armée. La littérature militaire du Pacte de Varsovie reconnaît en effet qu'une action de type GMO ne peut réussir que si la menace aérienne est faible[83].

Nous avions deux raisons principales de traiter des progrès majeurs de la puissance aérienne tactique soviétique, des progrès plus graduels de l'artillerie et des blindés, et de l'apparition des groupes de manœuvre opérationnels dans la planification opérationnelle soviétique. Il s'agissait tout d'abord de faire ressortir qu'il est *très facile de brosser un tableau sombre et très menaçant des potentiels militaires classiques et des intentions (apparentes) de l'Union soviétique.* Il en découle des conséquences graves pour les études sur le renforcement de la confiance qui tendent à faire peu de cas ou à passer sous silence le caractère particulièrement agressif des potentiels militaires classiques et des intentions (possibles) de l'Union soviétique. Pour parler net, l'interprétation implicitement favorable qui semble sous-tendre une bonne partie des ouvrages sur le renforcement de la confiance pourrait tout simplement être fausse. Au minimum, elle est presque certainement trop simpliste et probablement trop optimiste. Comme nous l'avons déjà dit, plusieurs interprétations ou «images» plausibles de la «situation soviétique» actuelle sont possibles et au moins certaines d'entre elles ne permettent nettement pas l'emploi raisonnable des mesures de confiance. Beaucoup d'autres sont ambiguës à cet égard. La théorie et la politique responsables doivent en tenir compte – mais trop souvent elles ne le font pas.

L'autre raison, tout aussi importante, qui nous porte à examiner ce point de vue moins favorable qui considère explicitement les potentiels et les intentions possibles de l'Union soviétique est qu'une connaissance approfondie de la position soviétique *pourrait* permettre de reconnaître les projets de mesures de confiance utiles et véritablement constructives *de même que les limites de leur utilité.* Pour élaborer des mesures de confiance pratiques, il est logique de cerner avec soin les aspects les plus menaçants des potentiels d'un adversaire éventuel. Ce très bref examen de l'évolution récente de la pensée militaire classique soviétique porte à croire, par exemple, que l'accent qui est fréquemment mis à l'Ouest sur les chars soviétiques, leurs formations et leurs tactiques, n'est pas nécessairement la seule bonne façon de tenter de réduire les craintes d'une attaque surprise en Occident. Il serait peut-être plus pertinent que les mesures de confiance visent à restreindre certains aspects de la puissance aérienne tactique soviétique de même que, peut-être, d'autres ressources (comme le matériel de pontage d'Alford) permettant de faciliter

[83] Peterson et Hines. «La doctrine d'offensive stratégique du Pacte de Varsovie», p. 1395.

l'insertion rapide des GMO dans les arrières de l'OTAN. *Une conclusion au moins aussi probable et beaucoup moins optimiste, toutefois, est que la structure et la planification opérationnelle des forces classiques soviétiques en Europe dépendent de potentiels si soigneusement intégrés que les mesures de contrainte pourraient bien n'être ni techniquement réalisables (il se peut qu'il n'existe aucune restriction spéciale ou particulière du matériel ou du déploiement qui puisse effectivement réduire les options soviétiques d'attaque surprise) ni acceptables à une Union soviétique soucieuse d'une défense offensive.* Après tout, si les Soviétiques croient vraiment que ce genre de défense est nécessaire et efficace – pour attaquer l'OTAN par surprise ou pour préempter une attaque de l'OTAN contre le Pacte de Varsovie – ils hésiteront à affaiblir le caractère extrêmement soigneux, équilibré et intégré de cette défense. C'est là une conclusion qu'on ne considère guère, voire jamais, dans les études sur le renforcement de la confiance – sans doute parce que la nature des forces militaires classiques soviétiques constitue rarement un élément explicite de l'analyse.

Le principal élément de la lacune fondamentale du premier type qui caractérise la théorie et la littérature sur le renforcement de la confiance est l'insuffisance des évaluations des forces militaires classiques de l'Union soviétique et de la nature de la menace qu'elles présentent effectivement. Cette faille entraîne manifestement une mauvaise compréhension des possibilités de mesures de confiance. L'exposé que nous avons présenté sur la doctrine et les potentiels classiques soviétiques, et qui met l'accent sur leur caractère agressif, nous montre une Union soviétique qui pourrait bien ne pas s'intéresser sérieusement aux mesures de confiance axées sur la contrainte. Cependant, il ne s'agit pas de démontrer que l'Union soviétique est *effectivement* indifférente au renforcement de la confiance et vise plutôt à envahir l'Europe à la première occasion. Cela *pourrait* bien être vrai, mais il s'agit ici de démontrer qu'il y a *de nombreuses interprétations possibles de la véritable situation soviétique et, partant, des évaluations divergentes des véritables possibilités de mesures de confiance.* Nous tentons ici d'évoquer la teneur de ces diverses interprétations, pour montrer comment les possibilités de mesures de confiance peuvent se modifier selon l'interprétation qu'on adopte de la situation soviétique.

Pour clarifier cette idée nécessairement complexe, pensons à l'image des potentiels militaires classiques de l'Union soviétique que nous avons présentée ci-dessus. Si l'Union soviétique *possède* effectivement ces potentiels et ces doctrines – et il semble de plus en plus difficile de le nier – *sans* pourtant avoir des intentions nettement agressives et offensives, quelle autre explication peut-on donner du caractère très agressif de ses forces et de ses plans? Ce qui est plus important pour les fins de la présente étude, quelles seraient les conséquences de ces explications différentes (et peut-être plus favorables) pour les perspectives du renforcement de la confiance?

À vrai dire, des questions aussi difficiles et importantes mériteraient une étude détaillée. Il faudrait sûrement effectuer une analyse plus approfondie de cet aspect du renforcement de la confiance pour explorer toute la gamme possible des explications de l'évolution des politiques militaires de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie. Aux fins de la présente étude, toutefois, un bref examen de deux autres perspectives pourrait peut-être mieux illustrer notre propos.

Sans mettre en doute le moins du monde la modernisation très nette et très efficace des forces classiques soviétiques et le fait qu'elles s'accordent de plus en plus avec une doctrine classique à caractère nettement offensif, Joshua Epstein suggère que cette évolution pourrait avoir une cause assez imprévue. Selon Epstein, au lieu de traduire une *préférence* consciente pour l'attaque par anticipation comme telle, l'attitude soviétique actuelle serait une adaptation à des faiblesses militaires intrinsèques.

> Refusant apparemment de se laisser convaincre par les simples comparaisons numériques et les évaluations statiques qui ont cours à l'Ouest, les Soviétiques eux-mêmes se montrent profondément insatisfaits de nombreux aspects de leurs forces et des désavantages d'une technologie en progrès constant, désavantages aussi graves que ceux que subissent (malgré leur richesse) les Américains. *En fait, à la lumière des autocritiques acerbes des Soviétiques, la pri-*

> *mauté de l'offensive, sur le plan de la doctrine et des forces, apparaît comme une adaptation raisonnable à la lacune militaire la plus décisive : le manque de souplesse*. Loin de rendre les Soviétiques moins dangereux, toutefois, ce défaut les rend plutôt *plus* dangereux en les portant fortement à l'attaque par anticipation[84].

Dans son analyse, Epstein mentionne toute une gamme d'autocritiques tirées de la littérature militaire soviétique. On s'y plaint souvent du manque de souplesse qu'entraîne la formation militaire soviétique et, en général, on désespère d'y remédier. La principale cause de ce manque de souplesse semble être le régime d'encouragements militaires, qui exerce d'énormes pressions en vue de simplifier ou de déformer les exercices pour s'assurer «une bonne note». Cette pratique semble si répandue qu'elle exagère grandement la tendance à la rigidité qui caractérise traditionnellement l'appareil militaire soviétique. Bien que les autorités militaires supérieures se rendent compte de la grande et croissante importance de «la souplesse, de l'initiative et de la possibilité de prendre des décisions créatrices face à l'incertitude», elles semblent également se rendre compte que leurs forces souffrent à l'heure actuelle de nombreuses limites opérationnelles.

> Ces limites opérationnelles sont des facteurs de motivation. En particulier, une fois convaincus que la guerre avec l'OTAN est inévitable, les Soviétiques seraient fortement poussés à appliquer un maximum de force avec le moins d'avertissement possible ... Aussi longtemps que les Soviétiques manqueront de souplesse, ils auront toutes les raisons d'éviter d'en avoir besoin. L'opération qui réduit au minimum la probabilité de ce besoin est précisément l'attaque «surprise» et «massive» que suggère la doctrine soviétique. ... Le succès de l'attaque par anticipation tue l'incertitude dans l'œuf. Une grande souplesse n'est plus nécessaire, car on écrase l'adversaire avant qu'il ne puisse entreprendre la contre-attaque prévue, ce qui élimine toute nécessité de s'écarter du plan préétabli ou de la routine[85].

Le point de vue présenté par Epstein insiste sur la «rationalité de l'attaque par anticipation» pour les Soviétiques comme solution ou comme adaptation à ce qui leur semble une certaine rigidité opérationnelle. *Si* les forces et les doctrines soviétiques *sont* effectivement le produit de cette intention consciente de compenser des faiblesses connues, quelles sont les conséquences pour la planification de l'OTAN et quelles sont les implications pour l'élaboration de mesures efficaces de renforcement de la confiance? Epstein conclut que tout plan de défense de l'OTAN qui 1) met l'accent sur la désorganisation du système rigide de commandement et de contrôle (des armes classiques) des Soviétiques; 2) offre une protection accrue aux appareils et aux bases aériennes de l'OTAN ou 3) augmente le délai dont dispose l'OTAN pour la mobilisation et le renforcement, accroîtra l'incertitude des autorités soviétiques et, par conséquent, le pouvoir de dissuasion des forces classiques. Il signale également que la structure soviétique de commandement, en raison de la rigidité dont elle souffrirait, est particulièrement vulnérable à des actions imprévues de l'adversaire. Ceci l'amène à présenter une recommandation un peu plus controversée. Il suggère que la capacité perçue de l'OTAN de lancer des contre-offensives locales augmentera aussi l'incertitude soviétique et, partant, la dissuasion[86].

La notion que la structure, le matériel et la doctrine des forces classiques soviétiques traduisent une adaptation délibérée et rationnelle[87] à la rigidité opérationnelle porte à

---

[84] Joshua Epstein, «On Conventional Deterrence in Europe: Questions of Soviet Confidence,» *ORBIS* vol. 26, nº 1, p. 72. C'est nous qui soulignons la première partie.

[85] Ibid., p. 82. Cependant, Epstein signale un contre-argument: «Les problèmes mêmes qui rendent si attrayante une attaque par anticipation écrasante, font également qu'il est très dangereux pour les Soviétiques d'attaquer sans mobilisation préalable» parce qu'ils seraient alors incertains du degré de préparation de leurs propres forces permanentes (p. 83).

[86] Ibid., pp. 84–86.

[87] Il est également possible de faire valoir – bien qu'Epstein se garde de le faire – que les autorités militaires soviétiques se sont aperçues que les doctrines et les potentiels élaborés pour d'autres motifs constituent, plus ou moins accidentellement mais fort heureusement, une solution au problème de plus en plus grave de la rigidité. Sur le plan pratique, une explication a posteriori de ce genre est plus probable.

croire que l'intérêt des Soviétiques pour les mesures de contrainte serait, au mieux, minime. À moins que ces mesures ne puissent réduire, d'une façon quelconque, les conséquences de la rigidité soviétique – et aucune méthode évidente pour y parvenir ne se présente à l'esprit – il est difficile de concevoir quels avantages les Soviétiques pourraient voir à la recherche de ce genre de renforcement de la confiance. Parce que les mesures de contrainte auraient normalement pour effet de nuire à la capacité des Soviétiques de lancer une attaque par anticipation, les autorités soviétiques répugneraient à négocier des mesures d'envergure de ce genre. Il et tout à fait possible, cependant, que les Soviétiques s'intéresseraient à des mesures de confiance plus limitées visant à réduire le risque d'une erreur de perception et d'une escalade involontaire. S'ils arrivaient à réduire l'incertitude et à mieux connaître les forces et les intentions de l'OTAN, cela tendrait à réduire les effets de la ridigité. On ne sait toutefois pas si les Soviétiques seraient prêts, pour obtenir de tels renseignements sous l'empire de mesures d'information, à accorder en contrepartie à l'OTAN un meilleur accès à l'information sur le Pacte de Varsovie[88].

Bien qu'il puisse être tout à fait vrai que le haut commandement soviétique a délibérément structuré sa doctrine et ses forces pour compenser une rigidité opérationnelle intrinsèque (ce qui entraîne certaines conséquences sur les possibilités de mesures de confiance), ce n'est là qu'une des nombreuses explications possibles du caractère particulier et de l'évolution de la doctrine et des forces classiques soviétiques. Il s'agit là d'une explication très spécifique et unique, surtout axée sur des phénomènes internes, sensible aux rigidités organisationnelles mais néanmoins de nature rationnelle. Comme nous l'avons signalé à de nombreuses reprises, la nature particulière de la doctrine et des potentiels soviétiques peut s'expliquer autrement. Sur le plan le plus général, ces explications reposent sur l'une de deux dynamiques fondamentales : 1) un processus fondamentalement unilatéral, non rationnel et graduel d'élaboration des forces et des doctrines ou 2) un processus fondamentalement interactif et rationnel d'action et de réaction par lequel les autorités soviétiques réagissent consciemment et délibérément aux politiques de l'OTAN. Nul ne sait si les perspectives du renforcement de la confiance seraient meilleures ou pires si les politiques soviétiques semblaient largement unilatérales et non interactives. Vraisemblablement, des décideurs à la tête d'un processus d'élaboration des politiques tourné vers l'intérieur et à caractère graduel ne seraient pas particulièrement influencés par des mesures de confiance techniques et ne s'y intéresseraient pas particulièrement. De telles mesures seraient vraisemblablement perçues comme des embarras ou des facteurs externes. Il semble plus probable que des décideurs qui adaptent (ou au moins tentent d'adapter) consciemment leur politique à des événements externes (relatifs à l'OTAN) seraient plus intéressés à recourir à des mesures de confiance pour réaliser les objectifs de leur politique. Il s'agit cependant d'un plus grand *intérêt* et pas nécessairement d'une plus grande collaboration. Ces autorités pourraient être portées à tenter de *se servir* des mesures de confiance pour restreindre l'OTAN tout en assurant la plus grande liberté d'action possible à leurs propres forces. Il devrait être manifeste que les possibilités de succès du renforcement de la confiance ne sont pas évidentes.

Le point essentiel ici est que, pour évaluer d'une façon réaliste et utile les perspectives qui s'offrent aux mesures eurocentriques de renforcement de la confiance, il faut comprendre : 1) la vraie nature de la politique (et de la doctrine) militaire classique des Soviétiques (et aussi des Américains, des Allemands, des Polonais, des Français, etc.); 2) pourquoi elle s'est dévelop-

[88] Bien qu'Epstein ne le dise pas, il ne faut pas en conclure nécessairement qu'un accroissement de la souplesse opérationnelle rendrait les Soviétiques moins portés à préférer une forme préemptive de défense. De même, des mesures de confiance ne détourneraient pas nécessairement l'intérêt soviétique des doctrines axées essentiellement sur l'attaque par anticipation.

pée comme elle l'a fait; 3) la mesure dans laquelle elle est influencée par l'évolution des politiques militaires des autres États; 4) la mesure dans laquelle elle est susceptible de rectifications et de contrôles relativement précis et 5) la situation véritable (et perçue) de l'équilibre militaire. Un autre exemple de la façon dont les interprétations diverses de la politique soviétique et de la nature de l'équilibre des forces classiques peuvent modifier l'évaluation des perspectives des mesures de confiance pourrait s'avérer utile. Dans ce cas, l'illustration se fonde sur un modèle (rationnel) d'action et de réaction de la formulation des politiques de défense de l'Union soviétique et de l'OTAN et souligne les efforts de chacun pour contrer les doctrines de l'autre.

La récente révision de la doctrine aéroterrestre de l'armée américaine, qui porte le nom de *AirLand Battle Doctrine* et qui est exposée dans le *U.S. Army Field Manual 100-5 (Operations)* – constitue un exemple instructif de la façon dont les doctrines classiques de base peuvent interagir et produire des conséquences (peut-être) involontaires pour le renforcement de la confiance. La doctrine aéroterrestre de 1982 s'éloigne de façon assez marquée de la doctrine de la «défense active» de 1976 (bien que, en pratique, les modifications ne soient peut-être pas aussi marquées)[89]. Au lieu de se concentrer sur la défense avancée, la doctrine aéroterrestre préconise une démarche beaucoup plus agressive, étendue et coordonnée afin de tirer parti des points faibles perçus chez les Soviétiques et des points forts américains. L'essence de la doctrine aéroterrestre est la manœuvre et l'attaque en profondeur qui, s'ajoutant à l'interdiction de l'espace aérien du champ de bataille, vise à permettre aux forces américaines (et aux autres forces de l'OTAN) de l'emporter sur l'inflexible C3 des forces soviétiques et sur leur habitude d'échelonnement rigide[90]. Comme le reconnaissent la plupart des auteurs, c'est là une stratégie risquée parce qu'elle s'en remet essentiellement à des renseignements extrêmement justes et opportuns (pour repérer l'emplacement des forces soviétiques) et parce qu'elle dépend de munitions autoguidées d'attaque en profondeur qui pourraient manquer de fiabilité et qui sont très coûteuses et (ce qui est le plus dangereux) parce qu'elle exige effectivement l'engagement des forces de réserve pour les contre-attaques. En outre, elle repose sur certains postulats quant à la fragilité et à l'inflexibilité du C3I soviétique et au déploiement des forces soviétiques qui pourraient bien ne pas être justes. Ce que nous avons dit des groupes de manœuvre opérationnels, par exemple, porte à croire que l'acharnement américain à trouver et à attaquer le «deuxième échelon» d'un théâtre ou d'un front pourrait être une erreur fatale, ce deuxième échelon n'existant peut-être pas. *Selon Hanne, le perfectionnement de la méthode du groupe de manœuvre opérationnel et d'autres aspects de l'évolution de la doctrine (et des forces) de l'Union soviétique pourraient être une réaction consciente et efficace à l'évolution de la doctrine américaine, anticipant le concept aéroterrestre élaboré pour contrer une version antérieure de la doctrine soviétique.*

On peut voir dans la mise au point du concept américain de la bataille aéroterrestre et du groupe de manœuvre opérationnel soviétique une assez bonne illustration du fonctionnement de l'interaction par action et réaction. Il se peut qu'aucune de ces deux stratégies ne soit une solution particulièrement efficace aux problèmes que chaque camp perçoit pour lui-même et pour son adversaire, mais les deux semblent motivés par des préoccupations relatives aux points forts et aux faiblesses des politiques de l'OTAN et du Pacte de Varsovie de même qu'aux conséquences de la nouvelle technologie des armes classiques. Les deux «solutions», la soviétique et l'américaine, semblent comporter un risque relativement plus grand que les doctrines qu'elles remplacent. Curieusement, les deux préconisent un déploiement avancé relativement rigide combiné à une attaque en profondeur mobile et d'assez grande envergure. Les conséquences de ces deux stratégies sont très complexes, mais il vaut la peine de souligner plusieurs points pertinents pour le renforcement de la confiance.

---

[89] Le colonel William Hanne décrit l'évolution de la doctrine Airland dans «La bataille aéroterrestre – une doctrine plus qu'une drogue» dans *Revue internationale de défense*, n° 8, 1983.

[90] *Ibid*, pp. 1035–1036.

En premier lieu, l'adoption par les Américains du concept de la bataille aéroterrestre peut facilement sembler présenter, aux yeux des Soviétiques et de leurs alliés du Pacte de Varsovie, une menace que ne comportaient pas les doctrines antérieures de l'OTAN. La mention explicite de contre-offensives classiques à grande échelle fondées sur l'attaque en profondeur représente une position beaucoup plus agressive que la «défense active» ou la «défense avancée». De fait, cela confirme l'essence des craintes soviétiques exposées à la «deuxième image» des perceptions et des croyances soviétiques (l'image où l'Union soviétique considère les États-Unis et ses alliés de l'OTAN comme des ennemis fondamentalement agressifs et dangereux). Dans ce cas, *si* l'image correspond, même vaguement, à la réalité, l'Union soviétique pourrait bien être intéressée à des mesures de contrainte qui permettraient de réduire sa crainte d'une attaque soudaine des Américains ou de l'ensemble de l'OTAN en Europe centrale. Bien que cette caractéristique soit nettement moins dominante dans la troisième et la quatrième images (où l'Union soviétique s'inquiète d'une attaque des Américains ou de l'ensemble de l'OTAN mais la craint beaucoup moins), l'anxiété engendrée par l'adoption explicite de plans américains très agressifs comme la bataille aéroterrestre pourrait également inciter les Soviétiques à négocier des mesures de contrainte, particulièrement si aucune solution soviétique unilatérale ne semblait susceptible d'être aussi efficace. Il est bien difficile de dire si la bataille aéroterrestre pourrait effectivement porter les Soviétiques à se laisser ainsi «tirer l'oreille», surtout compte tenu de la propension de ces derniers à «résoudre» les problèmes de défense unilatéralement, sans égard au coût.

Un grave problème possible que suggère l'examen de la bataille aéroterrestre et des groupes de manœuvres opérationnels soviétiques aurait des conséquences menaçantes pour les perspectives des mesures de confiance eurocentriques. L'OTAN et le Pacte de Varsovie peuvent être si fortement engagés (pour des raisons nombreuses et complexes) à produire *des solutions doctrinales et technologiques essentiellement unilatérales (plutôt que coopératives) à leurs problèmes d'équilibre des forces classiques* – et l'interaction entre les solutions des deux camps peut-être telle – *que ni l'un ni l'autre ne jugera prudent de considérer (ni ne sera sérieusement intéressé à explorer) le renforcement de la confiance ou d'autres solutions relevant du contrôle des armements.* Un facteur connexe, plus pertinent pour l'Occident, est la possibilité que l'OTAN – ou plus précisément les États-Unis – *s'éprenne tellement des solutions fondamentalement offensives comme le concept d'AirLand Battle et le concept encore plus agressif AirLand 2000, qu'elle n'ait d'autre choix que de s'opposer à des mesures restrictives valables parce que ces mesures nuiraient gravement à la souplesse et à la possibilité de réaction des États-Unis et de l'OTAN.* Malgré le risque accru que comportent les politiques de l'Est et de l'Ouest en matière d'armes classiques, le Pacte de Varsovie et l'OTAN pourraient bien être pris dans une relation paradoxale où (en supposant que ni l'un ni l'autre ne prévoie une attaque immédiate) – *les deux retireraient un avantage de mesures restrictives valables de renforcement de la confiance, mais ni l'un ni l'autre ne se sentirait en mesure de renoncer à la souplesse et à la facilité de réaction que leurs politiques risquées, orientées vers la manœuvre, semblent exiger.*

Ce que nous avons dit de la bataille aéroterrestre des groupes de manœuvre opérationnels soviétiques peut également se considérer dans le cadre plus large du débat qui a cours en Occident sur la meilleure façon de faire face à la doctrine et aux forces soviétiques et à celles du Pacte de Varsovie en Europe centrale. La principale question, du point de vue occidental, est de savoir si une défense classique de l'Europe de l'Ouest (et donc, une dissuasion classique) est possible. Au risque de trop simplifier, on peut néanmoins affirmer que cette controverse tourne autour de l'évaluation des solutions technologiques et des solutions de mobilité à ce que l'on perçoit actuellement comme les points faibles des forces classiques occidentales en

Europe[91]. Les détails de ce débat qui se poursuit méritent au moins un bref examen parce qu'ils ouvrent la voie à une autre perspective qui peut servir à comprendre l'équilibre militaire Est-Ouest et la nature de la politique soviétique en matière d'armements classiques. Ce point de vue, comme d'habitude, entraîne aussi certaines conséquences pour le renforcement de la confiance.

Dans un sens, l'adoption officielle par les Américains du concept de la bataille aéroterrestre préjuge l'orientation du «débat» sur la meilleure politique occidentale en matière d'armements classiques en Europe. Elle représente au moins une victoire partielle des tenants de la manœuvre sur les tenants des positions. Néanmoins, le débat se poursuit chez les universitaires et les militaires, et l'aboutissement est encore loin de se préciser, surtout compte tenu de l'apparition de contraintes politiques et économiques de plus en plus importantes, tant aux États-Unis qu'en Europe. Le débat porte essentiellement sur la double affirmation (surtout associée au nom de Mearsheimer) que a) l'OTAN peut (ou pourrait, moyennant des adaptations modestes des doctrines relativement traditionnelles de défense axées sur les positions) assurer une défense classique suffisante et que b) l'adoption par l'OTAN d'une doctrine axée sur la manœuvre serait extrêmement risquée, provocatrice et dangereuse.

L'opinion de ceux qui appuient l'optique des positions ou l'optique plus traditionnelle repose sur le postulat implicite que l'équilibre des forces classiques est suffisamment assuré pour permettre la défense de l'Europe occidentale au moyen des forces classiques. Un corollaire logique de cette opinion est que la doctrine et les forces soviétiques ne suffisent *pas* à assurer une chance de victoire soviétique sans équivoque ou écrasante en cas de guerre classique en Europe. Si les autorités soviétiques partagent ce point de vue *mais ne considèrent pas qu'une doctrine et un déploiement de l'OTAN fondés sur la défense avancée des positions représentent une «contre-menace» offensive, il pourrait être possible d'établir un modus vivendi doctrinal, concrétisé peut-être par un régime de mesures restrictives importantes destinées à favoriser la confiance.* Si les deux camps ne percevaient pas que leurs forces militaires classiques sont suffisantes et qu'il existe aussi un équilibre délicat entre des forces et des doctrines dissemblables, tant les Soviétiques que l'OTAN seraient portés à s'assurer unilatéralement la tranquillité d'esprit et la souplesse. Cela serait alors une autre illustration classique du mécanisme d'action et de réaction.

L'autre point de vue dans ce débat – que les idées actuelles de défense avancée sont insuffisantes et que seule la possibilité d'utiliser une stratégie de manœuvre permettra de dissuader ou de vaincre les Soviétiques – repose lui aussi sur un postulat quant à l'équilibre des forces classiques. Ce point de vue suppose que la balance penche sérieusement en faveur de l'Union soviétique et que les moyens traditionnels en vue de redresser ce déséquilibre ne fonctionneront tout simplement pas. Ce point de vue suppose la même évaluation – pessimiste – des perspectives du renforcement de la confiance que l'exposé ci-dessus de la doctrine de la bataille aéroterrestre et des groupes de manœuvre opérationnels soviétiques.

Encore une fois, il s'agit surtout ici de démontrer – si ce n'est qu'au passage – *que diverses images ou divers modèles de la relation entre l'Est et l'Ouest ouvrent des perspectives différentes pour le renforcement de la confiance.* C'était là l'argument de base qui a permis de dégager la lacune fondamentale du premier type : les éva-

[91] Le «débat» a commencé après que la guerre du Yom Kippour de 1973 eut «démontré» l'efficacité des munitions guidées de précision. Depuis lors, de nombreux analystes ont préconisé l'adoption à grande échelle de missiles guidés antichars et de divers autres multiplicateurs de force de haute technologie. Cette prise de position a donné lieu à des considérations plus générales sur la façon dont les forces des États-Unis et de l'OTAN devraient être équipées et déployées et sur la doctrine qui devrait orienter leur planification opérationnelle. On peut se faire une idée de partisans des défenses positionnelles moins risquées à partir de : John Mearsheimer, "Manœuvre, Mobile Defense, and the NATO Central Front," *International Security* vol. 6, nº 3; John Mearsheimer, "Why the Soviets Can't Win Quickly in Central Europe," *International Security*, vol. 7, nº 1; John Mearsheimer, "The Military Reform Movement: A Critical Assessment," *ORBIS*, vol. 27, nº 2; Joshua Epstein, *op cit.*; Gary L. Guertner, "Nuclear War in Suburbia," *ORBIS*, vol. 26, nº 1; Richard K. Betts, "Conventional Strategy: New Critics, Old Choices," *International Security*, vol. 7, nº 4; Samuel Huntington, "Conventional Deterrence and Conventional Retaliation in Europe" et Fen Osler Hampson, "Groping for Technical Panaceas: The European Conventional Balance and Nuclear Stability," ces deux articles dans *International Security*, vol. 8, nº 3. Un excellent résumé des questions d'actualité ("New Directions in Conventional Defence;"), figure dans *Survival*, vol. XXVI, nº 2.

luations insuffisantes de la «menace soviétique» nuisent gravement à notre compréhension des possibilités de renforcement de la confiance. *Pour permettre une amélioration marquée de la littérature sur les mesures de confiance, et d'une façon plus générale de la théorie du renforcement de la confiance, il faudra remédier à cette faiblesse fondamentale. On ne pourra y réussir qu'en intégrant consciemment aux études sur les mesures de confiance des analyses réfléchies et poussées de la politique soviétique, de ses origines et de ses causes ainsi que de ses rapports avec les politiques occidentales.*

Il faut considérer beaucoup de questions, de perspectives et de préoccupations lorsqu'on tente de comprendre les véritables possibilités du renforcement de la confiance. Certaines sont reliées aux points dont nous avons parlé, mais en demeurent distinctes. Un sujet relativement concret dont il faudrait tenir compte dans toute analyse plus ambitieuse du renforcement de la confiance est celui de *l'attaque surprise*. Les évaluations contemporaines des problèmes qu'entraînent la détection des attaques surprises et une réaction appropriée sont apparentées aux préoccupations qui sont censées inspirer la pensée occidentale dans les négociations sur le renforcement de la confiance. On mentionne parfois les ouvrages théoriques sur les attaques surprises, mais aucun effort sérieux n'a encore été fait pour intégrer les idées (généralement pessimistes) à ce sujet à l'analyse des mesures de confiance[92]. Malheureusement, l'étude de la littérature sur les attaques surprises et de ses rapports avec la théorie du renforcement de la confiance ainsi que de son apport éventuel à cette théorie dépasserait le cadre du présent ouvrage. Étant donné les points communs entre les deux domaines, il y a de bonnes raisons de croire à la possibilité d'une contribution importante à l'étude du renforcement de la confiance.

[92] Celui qui a probablement le mieux traité ce sujet jusqu'ici est Richard K. Betts, *Surprise Attack – Lessons for Defense Planning* (Washington: The Brookings Institution, 1982.) Voir également Paul Bracken, "The NATO Defense Problem" et John H. Maurer et Gordon H. McCormick, "Surprise Attack and Conventional Defense in Europe," les deux articles dans *ORBIS* vol. 27, nº 1; Donald C. Daniel et Katherine L. Herbig (éd.), *Strategic Military Deception* (New York: Pergamon Press, 1982); John Gooch et Amos Perlmutter (éd.), *Military Deception and Strategic Surprise* (Londres: Frank Cass and Company, 1982); et "Forum: Intelligence and Crisis Forecasting," *ORBIS*, vol. 26, nº 4.

La dynamique psychologique du renforcement de la confiance

La lacune fondamentale du second type concerne l'usage répété – et très souvent irréfléchi – de ce que nous avons appelé des postulats psychologiques naïfs quant au renforcement de la confiance. L'utilisation souvent implicite d'hypothèses élaborées selon les besoins dénote le fait que la littérature et la théorie du renforcement de la confiance n'ont pas réussi *à élaborer ou à mentionner un modèle satisfaisant du mécanisme de renforcement de la confiance*. Même s'ils s'interrogent beaucoup sur la meilleure façon de formuler de bonnes mesures de confiance, les théoriciens s'intéressent remarquablement peu à la façon dont les personnes et les groupes chargés de prendre des décisions sont influencés de façon positive par les objectifs et les mécanismes des mesures de confiance. Les ouvrages sur ce sujet sont pleins d'affirmations intuitivement raisonnables – mais pas nécessairement correctes – à propos de l'importance d'augmenter l'information et de réduire l'incertitude quant aux adversaires et à leurs intentions. Cette démarche essentiellement intuitive, fondée sur le bon sens, néglige une bonne partie de la recherche sur le fonctionnement *contraire à l'intuition* de la perception, du traitement de l'information et de la prise de décisions. Or, ces aspects semblent très importants pour comprendre le mécanisme de renforcement de la confiance. Le fait de ne pas utiliser les découvertes de la psychologie et de la théorie de la connaissance pour comprendre cette dynamique et construire un modèle fonctionnel du mécanisme de renforcement de la confiance constitue un oubli théorique et empirique grave.

Il n'est tout simplement pas possible de décrire le problème du second type de la même façon que la lacune fondamentale du premier type. Il n'est pas non plus possible de comparer le «modèle fautif» du mécanisme de renforcement de la confiance proposé par la littérature à un ensemble convaincant d'images ou de modèles «de rechange». En premier lieu, la lacune du second type porte effectivement sur l'*absence* d'un modèle concret et identifiable plu-

tôt que sur un choix mauvais ou étriqué. Contrairement à la première lacune, où il était possible de contester une interprétation de la doctrine et des forces soviétiques de type classique par un autre, il n'y a ici *aucun* véritable modèle du mécanisme de renforcement de la confiance. Non seulement les ouvrages publiés ne présentent-ils aucun modèle clairement identifiable du mécanisme, mais en outre il n'existe présentement aucune autre explication opposée qui puisse mieux expliquer le fonctionnement du renforcement de la confiance. Comme nous l'avons déjà dit, l'ensemble de connaissances qui pourrait présenter une explication différente et sérieuse de la façon dont les êtres humains font face à toute une gamme de problèmes de politique (y compris le renforcement de la confiance) est loin d'être bien développé. Ce fait complique encore davantage une analyse, qui, de toute façon, ne saurait guère être simple, des lacunes quant au processus que présente la littérature sur le renforcement de la confiance.

Malgré ces difficultés essentielles, certaines remarques – même sommaires – sont possibles à propos de la prise de décisions, des processus cognitifs, des erreurs de perception, du traitement de l'information et de l'apport possible de ces domaines à la compréhension du renforcement de la confiance et de son fonctionnement. Elles sont présentées à titre de suggestions seulement et ne devraient pas être soumises au fardeau de la critique pour l'instant.

Le premier point concerne le rôle de la «prise de décisions» comme élément organisateur de ces remarques. Bien qu'il ne s'agisse certainement pas de la seule façon possible de considérer le mécanisme du renforcement de la confiance, l'emploi d'une démarche analytique sensible au rôle important de la prise de décisions aide à comprendre le fonctionnement de ce mécanisme. Le renforcement de la confiance, après tout, vise à préciser et à accroître l'information sur les ennemis éventuels, à réduire les risques de mal percevoir des actes non hostiles et, dans une certaine mesure, à restreindre les déploiements et les potentiels qui pourraient causer la crainte «indue» d'une «attaque surprise». *C'est pourquoi la plupart des mesures de confiance visent à améliorer ou à aider les décisions relatives à la bonne interprétation d'actes et d'informations ambigus.* De fait, l'objectif ultime de presque toutes les mesures de confiance est d'empêcher les adversaires éventuels de choisir la mauvaise ligne de conduite parce que chacun aurait mal compris les gestes de l'autre (et, dans une mesure moindre, ses intentions). Il est tout à fait juste de concevoir les mesures de confiance comme des dispositifs permettant d'insérer de nouvelles sensibilités et de nouvelles préoccupations dans les mécanismes officiels et officieux de prise de décisions des États adversaires[93]. Il est d'autant plus important de se servir d'une méthode fondée sur la prise de décisions pour comprendre le renforcement de la confiance étant donné qu'au moins certaines théories ou certains modèles que les sciences sociales proposent de la prise de décisions, consacrent beaucoup d'attention à l'influence désorganisatrice des erreurs de perception et des phénomènes cognitifs dans la prise de décisions. En fait, les universitaires qui réfléchissent à la prise de décisions s'intéressent de plus en plus aux façons dont *les divers processus cognitifs naturels nuisent à la bonne évaluation de l'information et à la sélection rationnelle des options. CE SONT LÀ AUSSI DES PRÉOCCUPATIONS IMPORTANTES AU SUJET DU FONCTIONNEMENT DES MESURES DE CONFIANCE.* Bien que ce ne soit pas là la manière habituelle d'organiser l'analyse des mesures de confiance et de la théorie du renforcement de la confiance, il semble manifeste qu'un point de vue analy-

[93] Nul ne saurait dire pour le moment si la prise de décisions est tout simplement importante pour la compréhension du mécanisme de renforcement de la confiance ou s'il est permis d'affirmer qu'elle se situe au cœur même de ce mécanisme, au même degré que, par exemple, dans la dissuasion. Le meilleur ouvrage qu'on puisse trouver à l'heure actuelle sur la dissuasion est celui de Patrick Morgan, intitulé «*Deterrence: A Conceptual Analysis*» (Beverly Hills: SAGE, 1977) et l'édition révisée de 1983. L'auteur y préconise très fortement que l'on considère la théorie de la dissuasion comme une théorie de prise de décisions. Nous avons fait valoir ailleurs qu'il est encore plus utile de voir dans la dissuasion un cadre méthodologique neutre où l'on peut placer les divers postulats du mécanisme de laprise de décisions. Des postulats différents animent de façon différente le fonctionnement de la dissuasion. Nous soupçonnons fortement que certaines variétés de mesures de confiance ressemblent à la dissuasion à cet égard, tandis que d'autres sont plus manifestement des *facilitateurs* de bonnes décisions. Ces possibilités méritent une étude plus approfondie.

tique axé sur la prise de décisions est à la fois approprié et utile pour bien comprendre le mécanisme du renforcement de la confiance[94].

Bien qu'il soit vrai que la littérature ne nous propose aucun modèle explicite du mécanisme de renforcement de la confiance, on peut néanmoins discerner dans la plupart des théories sur le renforcement de la confiance *l'influence directe* de postulats de travail très semblables à ceux que l'on retrouve dans le paradigme dominant de la prise de décisions dans le domaine des sciences sociales – le «modèle de l'acteur rationnel». Ceci est particulièrement évident dans le postulat *qu'une meilleure information et la réduction de l'incertitude peuvent améliorer la compréhension et la maîtrise des événements*. Ceci facilite le choix «optimal» dans la théorie de la décision et réduit les risques d'erreur de perception, de méfiance et de conflit involontaire en matière de renforcement de la confiance. En outre, ce n'est pas déformer le mécanisme du renforcement de la confiance que d'y voir *une tentative rationnelle de contrôler les erreurs de perception et l'incertitude*. Pour bien comprendre les conséquences qui en découlent, il nous faut examiner, ne serait-ce que brièvement, d'un peu plus près la rationalité et la prise de décisions rationnelle.

Bien que d'autres auteurs aient précédemment étudié les limites du choix rationnel et de la rationalité dans les modèles de la prise de décisions, on attribue d'ordinaire à Graham Allison[95] le mérite d'avoir placé au premier plan de l'analyse la question de la rationalité dans les décisions de politique étrangère. En fait, il est juste de dire qu'il a formé la pensée de toute une génération de spécialistes. L'essentiel de la pensée d'Allison est tout simplement que les divers aspects d'une réalité politique complexe deviennent visibles lorsqu'on cesse de s'en remettre exclusivement aux cadres analytiques traditionnels fondés sur l'hypothèse que les autorités font des choix plus ou moins rationnels. Selon lui, le «processus organisationnel» et la «politique bureaucratique» constituent des aspects supplémentaires de la réalité de la politique extérieure. Chacun de ces facteurs, à sa façon, forme et influence l'information et les options dont disposent les décideurs, les prédispose à adopter certaines positions (souvent pour des motifs chauvins) et nuit à l'exécution des choix politiques une fois que ces choix sont faits. En se concentrant sur ces autres aspects du processus politique, on peut mieux comprendre la politique étrangère. Toute aussi importante que cette remarque sur les points de vue contrastants, toutefois, est l'observation que les postulats formels de choix rationnels du «modèle de l'acteur rationnel» ne tiennent nullement compte des limites des décideurs. Allison laisse entendre plutôt que la notion de «rationalité limitée» de Simon constitue un modèle plus plausible du comportement en matière de prise de décisions[96].

Depuis l'ouvrage d'Allison intitulé *Essence of Decision*, un certain nombre d'auteurs ont développé les idées de ce dernier (ou des préoccupations semblables). Ces études (et la théorie sur laquelle elles reposent) peuvent se diviser en deux groupes fondamentaux. La plupart du temps, les auteurs tentent de «réhabiliter» les notions de rationalité, ne trouvant aucun autre modèle pratique, descriptif, explicatif ou prescriptif de la prise de décisions. Le plus souvent, ils révisent les postulats rationnels de la prise de décisions – c'est-à-dire les rendent moins rigoureux – pour que ces hypothèses *puissent* d'une façon ou d'une autre tenir compte des limites de l'être humain. C'est ce qu'on appelle parfois «ramener la rationalité à la dimension de l'homme». Ces tentatives extériorisent les limites du traitement de l'information et de la prise de décisions par les êtres humains et les traitent comme des *contraintes* imposées à la capacité fondamentale de l'homme de produire des choix rationnels. Elles comportent égale-

[94] John Steinbruner va plus loin et soutient que la prise de décisions est au centre de toute analyse politique dans son ouvrage difficile mais qui suscite la réflexion: *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis* (Princeton : Princeton University Press, 1974). Selon lui : «Puisque la prise et l'exécution des décisions est manifestement un élément majeur de ce que tout gouvernement fait, presque toute l'analyse politique repose en fait sur des postulats concernant la prise de décisions, ...» p. 7.

[95] *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971). Cet ouvrage de pionnier demeure intéressant et utile.

[96] Ibid., pp. 71–72, 253–255 et 328 (note 6). Le travail original de Simon se trouve dans «A Behavioral Model of Rational Choice,» *Quarterly Journal of Economics*, février 1955.

ment des interprétations assez limitées et probabilistes de l'environnement de la prise de décisions. Bien qu'elle reconnaisse souvent assez en détail les diverses limites des êtres humains en matière de traitement de l'information, d'évaluation du risque et de choix, cette méthode «néo-rationnelle» tient encore au concept central fondamental du choix rationnel. Ce concept dépeint le choix dans les termes stylisés suivants :

> Les décideurs construisent un modèle causal explicite du cadre où se prennent les décisions, au moyen de l'analyse logique et de l'enquête empirique. Ils acceptent de perfectionner le modèle à mesure qu'apparaissent de nouveaux renseignements. Lorsqu'ils se préparent à prendre une décision, ils dégagent les conséquences que produiront les lignes de conduite qu'ils considèrent d'après l'explication de l'environnement que donne leur modèle causal. Ensuite, ils évaluent les résultats qu'ils ont projetés en fonction de leurs objectifs, mesurant et comparant soigneusement les inconvénients et les avantages de chacune des options. Cette démarche leur permet de reconnaître et de choisir les meilleures lignes de conduite et de faire évoluer la réalité dans la direction souhaitée[97].

L'autre méthode, moins fréquente, consiste à remettre en cause la nécessité de conserver des postulats fondamentalement rationnels au cœur de notre vision de la prise de décisions. Ici, on a tendance à rejeter des mesures aussi héroïques et à remplacer tout simplement le modèle rationnel par d'autres postulats qui saisissent mieux la façon dont l'esprit humain règle les problèmes d'information et de choix[98]. Steinbruner est probablement le mieux connu des partisans de cette école, mais d'autres ont également tenté d'élaborer un modèle de la *prise de décisions «non rationnelle» mais néanmoins efficace*. Ces tentatives accordent beaucoup de poids aux phénomènes cognitifs, mais n'abandonnent pas nécessairement la rationalité. Un théoricien, par exemple, fait valoir que la «rationalité» devrait être considérée comme une tentative consciente, entreprise par des «décideurs cognitifs» intrinsèquement non rationnels, d'utiliser un ensemble de *techniques* apprises (les canons du choix rationnel) pour structurer puis faire un choix «rationnel». La principale différence entre ces deux méthodes (ou paradigmes, pour reprendre le terme de Steinbruner) est la place des postulats rationnels. Le premier groupe tient à conserver le choix rationnel, sous une forme quelconque, au centre de sa vision de la décision, quel que soit le nombre des ornements psychologiques qui y sont ajoutés. Le second groupe, quant à lui, place (au moins dans de nombreux cas) les interprétations cognitives du fonctionnement mental au cœur de sa vision de la prise de décisions. Les méthodes ou points de vue opposés dégagés d'abord par Allison – la «politique bureaucratique» et le «processus organisationnel» – continuent d'intéresser les auteurs, mais ce ne sont plus que des éléments (parfois réunis) de ce que Steinbruner a appelé le «contexte de la décision». Ils ne se situent plus au niveau des paradigmes, mais deviennent des caractéristiques du milieu où se prennent les décisions[99].

---

97 Miriam Steiner, "The Search for Order in a Disorderly World: Worldviews and Prescriptive Decision Paradigms" *International Organization* vol. 27 nº 3, p. 376. Il s'agit d'un article exceptionnellement intéressant et qui donne à réfléchir.

98 Cette division fondamentale est traitée par John Steinbruner dans *The Cybernetic Theory of Decision*. Steinbruner appelle ces deux tendances fondamentales le «paradigme analytique» et le «paradigme cognitif», le premier représentant des modèles rationnels non normatifs de décision. À de nombreux égards, ce livre fait réfléchir au moins autant que celui d'Allison et mérite certainement d'être lu. Aux fins de notre étude, sa plus grande valeur est le rôle central qu'il accorde à divers phénomènes cognitifs pour expliquer comment les êtres humains prennent «réellement» des décisions et interprètent l'information.

99 Pour un bon résumé de ces points de vue voir Janice Gross Stein et Raymond Tanter, *Rational Decision-Making: Israel's Security Choices, 1967* (Columbus: Ohio State University Press, 1980), pp. 3–87 (surtout pp. 23–62).

Étant donné les rapports entre le renforcement de la confiance et la prise de décisions, et étant donné l'existence de deux paradigmes opposés expliquant la prise de décisions, il convient de se demander s'il est également possible de conceptualiser le mécanisme du renforcement de la confiance en fonction de deux ensembles contradictoires de postulats quant aux processus – les postulats rationnels et les postulats cognitifs[100]. En nous rappelant l'objet de la présente section, nous pouvons examiner l ensemble des catégories de mesures de confiance présentées plus tôt et constater jusqu'à quel point elles semblent dépendre de postulats rationnels ou cognitifs. Cet exercice pourrait nous aider à comprendre pourquoi des postulats aussi naïfs et peu élaborés à propos du mécanisme d'instauration de la «confiance» inspirent les études sur le renforcement de la confiance. Nous ne prétendons pas faire une oeuvre définitive. Nous voulons plutôt explorer et suggérer, afin d'illustrer pourquoi la lacune fondamentale du second type est importante et quelle sorte de recherche devrait permettre d'explorer davantage ces limites cognitives.

Le Chapitre cinq se terminait par la présentation d'un ensemble complet de catégories de mesures de confiance qui semblait englober toute la gamme des projets de renforcement de la confiance. Nous les reproduisons ci-dessous avec de brèves remarques sur le «mécanisme» opérationnel qui les sous-tendrait.

Mesures de confiance et postulats rationnels

(A) – Mesures d'information et de communication

(1) Mesures d'information (l'échange et la publication de renseignements techniques sur les forces militaires).

L'hypothèse ici est tout à fait simple : plus les adversaires éventuels se connaîtront – mieux ils connaîtront leurs potentiels, leurs habitudes, leurs préoccupations, leurs doctrines, leurs déclarations d'intention, etc. – mieux ils comprendront la position et les préoccupations de l'autre. En conséquence, chacun sera moins porté à prévoir le pire, à mal comprendre ce que fait l'autre et à se livrer à un comportement dont il sait qu'il suscitera des réactions négatives chez l'adversaire. Le but est d'améliorer la connaissance des adversaires éventuels et le pouvoir de prédiction à leur sujet. On s'attend (on espère) que cette connaissance compensera les effets destructeurs de l'erreur de perception, de l'incertitude et de l'ethnocentrisme. C'est là l'expression claire d'un point de vue rationnel (rationalisme) et d'objectifs rationnels, bien que la «chose» soumise à des attentes rationnelles soit manifestement un «phénomène psychologique». Bien que les mesures d'information soient les plus fondamentales des mesures de confiance, ou peut-être à cause de cela, la réunion d'objectifs rationnels et d'objets cognitifs se retrouve dans tous les exemples.

(2) Mesures de communication («téléphones rouges»).

Bien qu'elle soit apparentée aux mesures d'information de base, cette catégorie est plus restreinte et «pragmatique». On suppose que la possibilité de communiquer directement avec les adversaires en temps de crise a) empêche l'escalade de la crise et b) contrôle la crise si l'escalade commence. Ce genre de mesure est intuitivement si raisonnable qu'il semble ne donner lieu à aucune controverse. Néanmoins, il suppose que des personnes rationnelles utiliseront ce mécanisme pour résoudre clairement et rapidement une crise sans supercherie et avec un minimum de malentendus. Il suppose qu'elles seront effectivement en mesure de se comprendre assez bien pour éviter des erreurs de perception qui pourraient avoir l'effet contraire.

(3) Mesures de notification (l'annonce en temps opportun des manœuvres et des mouvements militaires dépassant une taille donnée, accompagnée de renseignements sur la nature du mouvement ou des manœuvres).

[100] Il n'est pas possible, dans l'état actuel des connaissances, de découvrir de véritables «modèles» du mécanisme de renforcement de la confiance, tout au plus pouvons-nous dégager des postulats quant aux processus en cause.

Comme dans le cas des mesures d'information, on suppose ici que des renseignements plus complets sur la nature des activités de l'adversaire (dans ce cas, des activités qui pourraient être très menaçantes) aboutiront à une meilleure compréhension et réduiront la probabilité des erreurs de perception. Beaucoup croient que la notification de manœuvres et de mouvements militaires divers, dont n'importe lequel *pourrait* autrement être pris pour des préparatifs d'attaque, réduit le risque d'une guerre accidentelle. Encore une fois, cette façon de penser traduit «l'envie» rationnelle de réduire l'incertitude et d'acquérir de nouvelles connaissances. Le but, comme dans le cas des autres mesures, est de faire échec aux erreurs de perception, d'accroître le pouvoir de prédiction et de réduire l'incertitude.

(4) Mesures régissant la conduite des observateurs aux manœuvres (règles établissant comment les observateurs devraient être traités aux manœuvres et comment ils devraient se comporter).

Ce genre de mesures de confiance est relativement limité et ne présente rien de neuf en comparaison des autres mesures d'information et de communication. Il souligne encore une fois l'importance de mieux connaître et de mieux comprendre l'adversaire éventuel, ses potentiels et (dans la mesure du possible) ses intentions afin de réduire la possibilité de malentendus véritables.

(B) – Mesures de contrainte ou mesures relatives aux attaques surprises

(1) Mesures d'inspection (le contrôle par intrusion du comportement relatif à certaines restrictions selon des critères précis et convenus de même que l'emploi de «dispositifs d'alerte avancée»).

Ces mesures sont, en général, des engagements plus agressifs, précis et étroits en comparaison de mesures d'information, à caractère essentiellement «éducatif». Elles isolent des aspects particulièrement troublants ou inquiétants des forces adversaires, presque toujours associés à «l'attaque surprise», et tentent de fournir des indicateurs permettant d'établir (ou au moins de deviner avec de bonnes chances de succès) l'état de ces aspects. Les indicateurs clés sont certains types de comportement et de matériel. Il s'agit essentiellement de les considérer pour pouvoir mieux interpréter les véritables intentions d'un ennemi éventuel. On peut ainsi éviter la perception fausse d'actes non hostiles, mais aussi déceler rapidement si une attaque surprise se préparait effectivement. Les mesures de ce genre reposent aussi sur le postulat que celui qui n'a pas d'intentions agressives ni de plans à cacher ne saurait s'opposer à l'usage de tels indicateurs. L'acceptation est étroitement reliée au raffermissement de la «confiance». Le raisonnement qui sous-tend ce genre de mesures de confiance comporte également la croyance que, si l'on sait où chercher, on peut apprendre presque n'importe quoi – ce qui est une expression classique d'attentes rationnelles. Comme dans les autres cas, la préoccupation fondamentale est de contrôler les erreurs de perception (et l'anxiété) par l'accroissement de l'information et des connaissances.

(2) Mesures de non-ingérence (engagements de ne pas nuire aux moyens techniques nationaux de vérification et, dans certains cas, de collaborer à leur emploi).

Il s'agit d'une mesure simple. Le simple fait de faciliter l'emploi des moyens techniques nationaux semble étroitement utile à l'observation des potentiels et des activités clés de l'adversaire. En outre, la non-ingérence est un indicateur de non-hostilité et, ce qui est peut-être plus important, de coopération. Cette mesure fait de l'acquisition de renseignements visant à réduire les erreurs de perception une entreprise explicitement coopérative ou conjointe.

(3) Mesures de comportement ou de réduction de la tension (visant à réduire le risque de guerre accidentelle ou d'escalade des crises en contrôlant ou en éliminant un comportement inutilement agressif ou provocateur).

Ces mesures portent très directement sur la prise de décisions et la perception. Elles visent à interdire ou à contrôler des activités qui risquent d'être mal comprises ou, plus précisément, de précipiter une crise et permettent d'*éviter* les circonstances qui pourraient aboutir à une guerre involontaire. Ces mesures reconnaissent le rôle important de l'erreur de perception, mais ne touchent pas vraiment l'acquisition de connaissances comme telles. Elles visent plus directement à *empêcher* une chaîne d'événements de se déclencher. Sur le plan conceptuel, elles se distinguent donc des mesures d'information et de communication, mais elles ont une certaine similarité fonctionnelle avec les mesures de restriction du déploiement. Dans les deux cas, les mesures visent à contrôler directement les aspects de l'environnement international qui sont sources de problèmes au lieu de simplement favoriser l'acquisition de connaissances à leur sujet (bien qu'elles y arrivent aussi en structurant les déploiements selon les accords établis).

(4) Mesures de contrainte du déploiement (restriction quant au nombre ou au type d'effectifs militaires et à la quantité ou au type de matériel dans certaines zones géographiques jugées critiques).

Il s'agit de mesures agressives visant à *empêcher* les malentendus en évitant (d'ordinaire) les mouvements de matériel ou de troupes sources d'anxiété vers des positions où ces forces pourraient servir à une attaque surprise. Ces mesures visent donc à contrôler l'environnement pour lutter contre les malentendus et les erreurs de perception. En structurant la relation militaire, ces mesures facilitent également l'acquisition de meilleures connaissances sur les adversaires éventuels, connaissances qui réduiront vraisemblablement le risque et l'importance des erreurs de perception.

(C) – Mesures déclaratoires

Il s'agit d'une catégorie controversée que nous incluons surtout parce qu'un certain nombre d'États soutiennent que de telles mesures sont des mesures de confiance. Parce que la majorité des mesures déclaratoires semblent comporter des considérations sur le «climat» plutôt que sur les aspects «techniques», on pourrait faire valoir qu'elles sont essentiellement psychologiques. La réaction occidentale est franchement défavorable parce que ces mesures ne comportent habituellement pas de caractéristiques «vérifiables». À la différence des autres mesures de confiance dont nous traitons ici, ces mesures ne comportent aucune fonction manifeste d'acquisition d'information. Cette différence est la source de leur incompatibilité fondamentale avec les autres types de mesures de confiance.

Il devrait être assez évident d'après ce bref résumé (de même que d'après ce que nous avons déjà dit) que les mesures d'information et de communication ainsi que les mesures de contrainte visent des problèmes attribuables à des perceptions et à des malentendus. (On pourrait avancer l'argument plausible que les mesures déclaratoires portent également sur les problèmes d'erreurs de perception, mais la façon de traiter ces problèmes politiques de portée générale semble qualitativement différente par rapport aux mesures d'information et de contrainte.) L'hypothèse (comme nous l'avons signalé au sujet de la lacune fondamentale du premier type) est qu'aucun État de l'Est ou de l'Ouest n'a effectivement l'intention de déclencher une guerre classique en Europe. La crainte est qu'une guerre se déclare tout de même (ou que les relations continuent d'empirer jusqu'à ce que le conflit devienne inévitable) par suite d'une quelconque erreur de calcul ou d'un malentendu de base – soit à propos d'une crise, soit à plus long terme. *Les mesures de confiance visent donc à «corriger» – ou, ce qui est*

plus réaliste, à aider à corriger – les soupçons, l'ethnocentrisme, la réaction exagérée et l'anxiété que présente la politique de sécurité nationale des États pris au piège d'un antagonisme permanent. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les principaux objectifs du renforcement de la confiance sont de clarifier et d'accroître l'information sur les ennemis éventuels, de réduire le risque d'une perception fausse d'actes non hostiles et, dans une certaine mesure, de restreindre les déploiements et les potentiels qui pourraient susciter la crainte «indue» d'une «attaque surprise». La plupart des mesures de confiance tentent donc d'améliorer la qualité de l'information à la disposition des autorités supérieures, sa quantité ou les deux, afin d'aider à corriger l'interprétation d'actes ambigus et de situations incertaines. *Réduite à son expression la plus fondamentale, la logique qui sous-tend les mesures de confiance semble une combinaison difficile de rationalité et d'irrationalité*. Il y a une nette intention rationnelle – acquérir une somme plus grande de connaissances meilleures, plus complètes, plus prévisibles et plus systématiques afin de corriger et de contrôler les erreurs de perception qui peuvent être sources de conflits[101], même si le problème visé par l'intention (certains diraient la prétention) rationnelle – le mécanisme et les conséquences de l'erreur de perception et une légion de phénomènes cognitifs connexes – n'est pas du tout «rationnel» par sa nature ni par son fonctionnement. On peut donc considérer que le renforcement de la confiance est une démarche consciemment rationnelle visant à «corriger» ce qui est en fait un ensemble de phénomènes cognitifs irrationnels[102].

Les idées sur l'erreur de perception et les «mécanismes cognitifs» qui jouent un rôle si important au présent chapitre sont des phénomènes extrêmement compliqués. Elles ne constituent pas réellement une collection clairement définie de principes et elles (dans la mesure où l'on peut correctement les désigner par ce pronom) ne s'insèrent pas facilement dans une théorie psychologique unique. On n'a pas réellement tenté jusqu'à maintenant de les décrire ou de les expliquer, à part la très brève définition de travail donnée dans l'introduction. Il serait des plus présomptueux de tenter d'en traiter ici d'une façon complète. C'est tout simplement impossible. Néanmoins, nous devons nous arrêter un peu pour nous faire au moins une vague idée de la dimension cognitive, sans quoi les grandes lignes de l'argument présenté ici – le contraste entre les éléments rationnels et non rationnels (cognitifs) du renforcement de la confiance – ne seront guère convaincantes.

Le point de départ évident de tout examen de l'erreur de perception et de son rôle dans les relations internationales est le livre très important et trop peu apprécié de Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*[103]. On y trouve un riche assortiment d'exemples illustrant les diverses façons dont les autorités supérieures peuvent ne pas réussir – et de loin – à percevoir correctement le monde qui les entoure. C'est une collection «d'histoires d'épouvante» que tous les responsables de la politique auraient intérêt à étudier. À lui seul, cet ouvrage fournit des preuves convaincantes

101 Cet objectif et les méthodes décisives courantes pour y arriver que représentent les diverses mesures de confiance semblent tout à fait conformes à une façon normale de concevoir des moyens et des fins décisifs et rationnels. Si on interrogeait les théoriciens et les autorités, ils diraient presque certainement que le renforcement de la confiance est une activité rationnelle (ou moins implicitement) à peu près comme ils diraient que le comportement en matière de prise de décisions est rationnel. La critique qui se dégage est que le renforcement de la confiance n'est probablement pas une activité formellement rationnelle, en dépit de ce qu'en pensent ses praticiens, et que bon nombre de problèmes conceptuels et pratiques tirent leur origine de cette erreur fondamentale. Toute cette analyse exige encore beaucoup de réflexion.

102 Ceci semble inéluctablement vrai des optiques des pays occidentaux de même que des pays neutres et non alignés face au problème du renforcement de la confiance. L'optique soviétique, grosso modo, n'est pas technique, ne semble pas manifester ces préoccupations rationalistes et, ce qui est significatif, comporte une forte charge idéologique. Cette substitution d'une idéologie (la variante soviétique contemporaine du marxisme-léninisme) à une autre (la croyance en l'utilité d'une étude rationnelle – c'est-à-dire scientifique) dans la logique qui sous-tend le renforcement de la confiance peut fournir plusieurs éléments d'explication des véritables différences entre les perspectives de l'Est et de l'Ouest face au renforcement de la confiance et aux négociations de mesures de confiance. Elle fait ressortir également combien il peut être difficile, à partir de ces deux points de vue fondamentalement différents, de produire des mesures de confiance valables.

103 Princeton: Princeton University Press, 1976.

de l'ampleur des erreurs de perception. Malgré toute l'information qu'il contient, cet ouvrage n'est toutefois guère plus qu'un catalogue de divers principes et effets psychologiques. Bien qu'il traite de l'uniformité cognitive, des attitudes évoquées, des structures de croyances et des ensembles d'attitudes ainsi que de diverses formes de déduction fautives, cet ouvrage ne possède pas de cadre de base ou de point de vue unificateur. Par contre, l'ouvrage de Steinbruner, *Cybernetic Theory of Decision*, comporte un cadre fondamental assez bien développé bien qu'encore rudimentaire – le paradigme cognitif de la décision. Il lui manque cependant une vision suffisamment élaborée et contemporaine des mécanismes cognitifs. Le matériel sur lequel repose son contenu de base date de plus d'une décennie. Bien que ce volume comprenne des exposés assez longs du très important principe de l'uniformité cognitive, du fonctionnement de la mémoire déductive, du «principe de réalité» et des principes d'économie (simplicité et stabilité) et les intègre habilement en une conception plus vaste de la prise de décision cognitive; l'effet d'ensemble reste incomplet. Parmi les ouvrages plus récents, le résumé que donne Stein de la recherche sur la connaissance dans *Rational Decision-Making* est peut-être le plus utile[104]. Aucun des ouvrages contemporains en science politique, cependant, n'utilise pleinement les découvertes actuelles de la psychologie de la connaissance. Un survol des ouvrages dans ce domaine illustrerait les dangers qu'il y a à supposer que les erreurs de perception et d'autres types de malentendus peuvent se corriger facilement[105].

Si nous examinons divers mécanismes cognitifs, c'est pour suggérer que l'erreur de perception (au sens large) est un phénomène complexe qu'on ne pourra vraisemblablement pas traiter facilement ou adéquatement par des méthodes rationalistes peu perfectionnées, simplistes et souvent mal informées comme celles que l'on retrouve dans de nombreuses études sur le renforcement de la confiance. Les ouvrages de psychologie de la connaissance portant sur le «jugement», par exemple, fournissent quelques illustrations utiles de la façon dont les gens se trompent lorsqu'ils évaluent l'information. Les erreurs de ce genre sont caractéristiques des échecs qui comprennent de nombreux aspects rattachés à l'erreur de perception et au malentendu. L'homme se sert normalement d'ensembles spéciaux de règles et de structures (comme les mécanismes heuristiques de jugement et de déduction – des techniques simplificatrices de solution de problème – et des «structures de connaissance») pour interpréter l'information complexe. Bien que ces «outils» cognitifs fonctionnent en général très bien pour simplifier les complexités de la vie moderne, ils s'avèrent parfois inadaptés. Nisbett et Ross ont recueilli un certain nombre d'exemples. Ils font valoir que les gens interprètent souvent les événements d'après les premières perceptions simples, qu'il leur arrive souvent de ne pas saisir les liens de causalité (la «covariation») entre les événements, qu'ils surestiment sérieusement le rôle des dispositions comme cause de comportement, qu'ils diminuent l'importance des «données sur le taux de base» lorsqu'ils font des estimations probabilistes et qu'ils maintiennent leurs jugements en dépit de preuves écrasantes montrant qu'ils ont tort[106].

Une liste des *préjugés* du traitement de l'information devrait servir à illustrer l'importance des mécanismes cognitifs comme moyen de comprendre comment nous nous trompons lorsque nous interprétons l'information dans un environnement complexe et non structuré. Robin Hogarth[107] a compilé un excellent som-

104 Stein et Tanter, *op. cit.*, pp. 38–47.

105 L'introduction la plus utile à ce domaine est probablement l'ouvrage de Morton Hunt, *The Universe Within: A New Science Explores the Human Mind* (New York: Simon and Schuster, 1982). Un manuel bien considéré et hautement recommandé est celui de Daniel Kahneman, Paul Slovic et Amos Tversky (éd.), *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases* (Cambridge: Cambridge University Press, 1982). Un autre livre très important est celui de Richard Nisbett et Lee Ross, *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgement* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1980). Deux autres ouvrages très intéressants sont Thomas S. Wallsten (éd.), *Cognitive Processes in Choice and Decision Behavior* (Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1980) et Robin M. Hogarth, *Judgement and Choice: The Psychology of Decision* (Chichester: John Wiley and Sons, 1980).

106 Pour un résumé des découvertes de Nisbett et Ross, voir Mort La Brecque, "On Making Sounder Judgements," *Psychology Today*, juin 1980.

107 *Judgement and Choice: The Psychology of Decision*, pp. 165–179.

maire des préjugés, qui comprennent : *la disponibilité* (erreur d'acquisition qui déforme le souvenir ou la compréhension de la fréquence des événements); *la perception sélective* («les gens structurent les problèmes d'après leur propre expérience,» «ils recherchent une information conforme à leurs propres opinions et à leurs propres hypothèses,» «ils minimisent ou négligent les preuves contradictoires»); *la fréquence* (compréhension fautive de la fréquence relative des événements); *la primauté de l'information concrète sur l'information abstraite* (l'information concrète, par exemple des expériences personnelles saisissantes et importantes, l'emporte sur l'information abstraite et statistique); *la corrélation illusoire* (déduction fausse d'un lien de causalité); *la présentation des données* (l'ordre, le mode et le contexte de la présentation de l'information en déforment le caractère objectif); *le manque d'uniformité* (l'incapacité d'appliquer une stratégie uniforme de jugement à un ensemble répétitif de cas); *le conservatisme* (le fait de ne pas réviser son opinion sur réception d'une information nouvelle); *l'extrapolation non linéaire* (l'incapacité d'extrapoler les processus de croissance et la tendance à sous-estimer les probabilités conjointes de plusieurs événements); divers types de mécanismes *heuristiques* comme les jugements empiriques (choisir une option parce qu'elle a déjà été satisfaisante), la représentativité (les jugements sur la probabilité d'un événement fondés sur l'estimation du degré de similarité à la classe d'événements dont il est censé être un exemplaire), la loi des petits nombres (les caractéristiques des petits échantillons sont réputées représentatives des populations d'où ils sont tirés), le caractère justifiable, le préjugé de régression et la stratégie du pifomètre (négliger l'incertitude); *prendre ses désirs pour des réalités; l'illusion du contrôle; la perception fausse des fluctuations aléatoires; les attributions de succès et d'échec* (la tendance à attribuer le succès à son habileté et l'échec au hasard); *les erreurs logiques du souvenir* et *le préjugé après coup*.

Ces quelques exemples illustrent pourquoi les postulats intuitivement plausibles qui caractérisent la réflexion sur le mécanisme du renforcement de la confiance devraient être sérieusement remis en question. Ces postulats relèvent du bon sens et n'ont pas de fondement empirique; dans certains cas au moins, ils sont clairement le produit d'un point de vue rationnel selon lequel la «transparence» est la «solution» classique aux erreurs de perception. Toutefois, la nature de l'erreur de perception et de ses effets cognitifs connexes est telle qu'une bonne partie de la théorie du renforcement de la confiance est tout simplement incapable de comprendre ou d'aborder les mécanismes mêmes qu'elle est censée «corriger».

La combinaison particulière de mécanismes rationnels et cognitifs qui caractérisent le renforcement de la confiance montre bien le genre de problème que présente actuellement l'analyse de la façon dont les êtres humains font (ou, peut-être plus exactement, tentent de faire) des choix rationnels en cas d'incertitude et de mauvaise compréhension. Le problème que doit résoudre la théorie de la prise de décisions consiste à tenir compte en même temps de deux mécanismes intrinsèquement différents dont on dit qu'ils entrent en jeu dans l'esprit des hommes lorsque ces derniers prennent des décisions : le mécanisme rationnel (représenté par les canons du choix rationnel) et le mécanisme cognitif (les principes qui expliquent comment on acquiert l'information, comment on construit des connaissances et comment on se sert du jugement et de l'intuition). Les explications de la façon dont les gens prennent des décisions doivent en dernière analyse porter sur cette relation antithétique et la résoudre. Rares sont celles qui approchent du succès.

De même, le concept du renforcement de la confiance, comme on le retrouve dans la littérature, comporte aussi un rapport antithétique. Au moins d'après ce que nous avons dit ici, le renforcement de la confiance se rapporte à un conflit entre *une intention et une méthode rationnelles* et un *problème irrationnel*. Non seulement y a-t-il une tension – même une contradiction – fondamentale entre les deux éléments centraux du renforcement de la confiance (la méthode et l'intention rationnelles, le problème irrationnel), mais il y a aussi de graves possibilités de mal comprendre la nature du phénomène irrationnel justement parce qu'il n'est pas rationnel. Pour comprendre pourquoi il en est ainsi, il faut nous rappeler la «leçon» sur la prise de décisions, et la rationalité. Sans pouvoir poser de conclusions définitives, nous avons néanmoins vu que la «prise de décisions rationnelle» pourrait bien être beaucoup moins «rationnelle» qu'on ne le suppose par suite des effets de divers mécanismes cognitifs déformants. La

plupart des théoriciens de la décision s'entendraient au moins sur ce point. S'il en est ainsi d'une opération comme la prise de décisions, où la possibilité d'une action nette et formellement rationnelle est si grande, quelles sont les chances que les intentions (et les méthodes) «rationnelles» qui servent de moteur à la réflexion sur le renforcement de la confiance soient également l'objet de déformations graves? De plus, étant donné l'intention plus ou moins rationnelle de corriger les erreurs de perception (et la croyance que la méthode convient au problème), quelles sont les chances d'en comprendre le caractère non rationnel? «L'intention rationnelle» est presque sûrement associée à une façon fondamentale de voir les choses – ce que certains appellent une «vision du monde rationaliste» – qui risque de déformer la nature du «problème» (ironiquement, en conséquence de l'action toujours présente des mécanismes cognitifs). Ainsi, notre compréhension du renforcement de la confiance est doublement contaminée par l'incompréhension du caractère irrationnel du problème du renforcement de la confiance. Il se pourrait bien que le renforcement de la confiance soit loin d'être aussi rationnel qu'on le suppose apparemment et que son objet – l'erreur de perception, en somme – soit un phénomène dont le caractère non rationnel est mal compris (et peut-être pas compris du tout). Même si le mécanisme du renforcement de la confiance était plus rationnel, les efforts rationnels auraient, de toute façon du mal à venir à bout des erreurs de perception. L'erreur de perception et les phénomènes cognitifs apparentés sont donc doublement victimes de prétentions rationnelles, d'abord parce qu'ils sont incorrectement compris lorsqu'ils sont conceptualisés dans un cadre rationnel et, ensuite, parce que même si on les comprend correctement comme un ensemble significativement non rationnel de phénomènes, il y a peu de chance qu'ils soient directement sensibles aux efforts rationnels ordinaires de correction. Bien que cela soit loin d'être évident, il y a une bonne chance que les postulats naïfs sur la façon dont on peut instaurer la «confiance» – la racine de la lacune fondamentale du deuxième type – découlent de ce défaut de comprendre les diverses relations fautives qui fonctionnent implicitement dans la théorie du renforcement de la confiance.

Chapitre huit

Conclusion

Nous avons examiné le renforcement de la confiance d'un certain nombre de points de vue afin d'essayer d'en comprendre les limites et les possibilités. La conclusion provisoire est que le «renforcement de la confiance», en tant que façon particulière d'aborder le contrôle des armements, peut avoir un potentiel considérable dans certaines applications, mais que la compréhension que nous avons présentement de sa nature et de ses limites est gravement entravée par trois problèmes fondamentaux. Ces problèmes :

(1) la grande imprécision des définitions (on pourrait même parler de confusion) et la grande variation qui existe lorsqu'il s'agit de délimiter *ce qu'est* le renforcement de la confiance;

(2) l'absence d'une conception suffisamment réaliste de la «menace» militaire classique de l'Union soviétique pour le principal domaine d'application (les mesures de confiance eurocentriques);

(3) l'absence constante d'explication psychologique ou politique plausible du *fonctionnement* véritable du mécanisme de renforcement de la confiance;

se combinent pour produire une conception du renforcement de la confiance qui est confuse et très faible sur le plan de l'analyse. Pour que les mesures de confiance puissent constituer un moyen efficace de contrôle des armements, il faudra s'attaquer à ces problèmes et, dans toute la mesure du possible, y remédier.

Pour tenter de résoudre le problème de la confusion des définitions, nous avons examiné le concept de renforcement de la confiance en fonction de divers points de vue: les exemples historiques possibles; les mesures de confiance prévues dans l'Acte final de la CSCE d'Helsinki; les mesures associées proposées dans les négociations sur la réduction mutuelle (et équilibrée) des forces; des définitions précises et des classifications tirées des ouvrages sur le renforcement de la confiance; enfin, des projets de mesures de confiance. Ce faisant, nous avons pu constater la grande variété des conceptions. Le «renforcement de la confiance» est un concept beaucoup plus diversifié qu'on ne le croit généralement.

Examinant d'abord les exemples historiques (au Chapitre deux), nous avons découvert que de nombreux accords internationaux semblent être l'équivalent fonctionnel de mesures de confiance. Cela est certainement vrai de tous les accords sur les «téléphones rouges» (les ententes entre l'Union soviétique d'une part et les États-Unis, le Royaume-Uni et la France d'autre part). C'est manifestement le cas de l'Accord relatif à certaines mesures destinées à réduire le risque de déclenchement d'une guerre nucléaire et de l'Accord pour la prévention des accidents en haute mer et au-dessus de la haute mer (États-Unis et Union soviétique) de même que des accords sur la prévention d'une guerre nucléaire accidentelle (la France et la Grande-Bretagne avec l'Union soviétique). Un certain nombre d'accords sur le contrôle des armements navals semblent également être des mesures de confiance (par exemple, le traité Rush-Bagot, le traité entre le Chili et l'Argentine, le traité gréco-turc, le traité naval de Londres de 1936 et certains accords sur la mer Noire). L'accord israélo-égyptien sur le Sinaï de 1975 contient un certain nombre de mesures de confiance très précises au sujet des armements classiques. Les accords de non-fortification du Spitzberg et des Îles Aaland sont certainement d'autres bons exemples. Le traité AM est manifestement un exemple, tout comme le protocole d'entente établissant la Commission consultative permanente. L'engagement de ne pas nuire aux moyens techniques nationaux de vérification (dans l'accord provisoire SALT I) est indéniablement une mesure de confiance. Nous pouvons aussi trouver des arguments raisonnables pour faire valoir (sinon démontrer de façon concluante) que tous les traités de dénucléarisation et de démilitarisation ainsi que le traité de non-prolifération sont aussi des mesures de confiance. Nous pourrions de même inclure des propositions qui, sans avoir jamais été adoptées, constituent néanmoins des *exemples* légitimes de mesures de confiance. Le projet de convention de 1930 de la Conférence sur la réduction et la limitation des armements, la proposition d'inspection aérienne de 1955, les projets mentionnés à la Conférence de Genève de 1958 sur les attaques surprises et le plan Rapacki contiennent tous des mesures de confiance évidentes. Sans recourir à des critères délibérément étroits, on peut déclarer que tous ces engagements semblent pouvoir constituer des exemples raisonnables de mesures de confiance. Il vaut la peine de signaler que ces

applications portent sur le contrôle des armes nucléaires stratégiques et des armements navals aussi bien que sur les forces terrestres classiques. Bien que ces accords et ces engagements semblent jouer le rôle de mesures de confiance, la plupart des études sur les mesures de confiance ont une portée beaucoup plus restreinte.

Le concept de renforcement de la confiance doit beaucoup à l'Acte final d'Helsinki. Les mesures exposées dans ce document sont souvent traitées comme des archétypes du renforcement de la confiance. Ces mesures

Acte final d'Helsinki de 1975
(Du 3 juillet 1973 au 1er août 1975)

(1) Préavis de 21 jours (si possible) et renseignements essentiels sur les manœuvres militaires d'envergure comportant la participation de plus de 25 000 hommes;

(2) Préavis en cas d'autres manœuvres militaires (purement volontaire);

(3) Échange d'observateurs aux manœuvres (libellé très vague);

(4) Préavis (encore une fois, purement volontaire) en cas de mouvements militaires.

semblent toutefois trop étroites pour permettre directement d'élaborer une définition raisonnable du renforcement de la confiance. Bien que nous ayons également examiné les mesures de confiance contenues dans les mesures associées des négociations sur les «MBFR» et un grand nombre de définitions tirées d'ouvrages publiés sur la question, rien de tout cela ne semblait faire ressortir très bien l'essence du renforcement de la confiance. Les divers traitements étaient, ou bien trop étroits et concrets ou alors trop vagues et généraux. Nous avons donc proposé notre propre définition composite, qui semblait en mesure de rendre compte d'une variété assez grande de mesures fonctionnelles de confiance sans devenir trop générale.

Définition des mesures de confiance

(1) Les mesures de confiance sont une variété de mesure de contrôle des armements[108] comportant

(2) des actes posés par un État

(3) qui peuvent être unilatéraux, mais qui sont le plus souvent bilatéraux ou multilatéraux

(4) qui visent à réduire ou à éliminer les erreurs de perception[109] à propos de certaines menaces ou préoccupations militaires (très souvent relatives aux attaques surprises)

(5) en communiquant des preuves suffisamment vérifiables et d'une fiabilité acceptable à l'effet que ces préoccupations sont sans fondement

(6) souvent (mais pas toujours) en démontrant que les intentions militaires et politiques n'ont rien d'agressif

(7) ou en fournissant des indicateurs d'alerte avancée pour montrer que la surprise serait difficile à réaliser

(8) ou en restreignant les possibilités d'utilisation des forces militaires par l'adoption de restrictions touchant les acti-

108 De nombreux auteurs semblent penser le contraire. Il n'y a cependant aucune raison convaincante d'affirmer que les mesures de confiance ne sont pas une sorte de contrôle des armements. Une définition générale et largement acceptée du contrôle des armements inclut les mesures qui réduisent le risque de déclenchement d'une guerre ou qui en réduisent la gravité le cas échéant. Les mesures de confiance sont manifestement des mesures visant à réduire le risque de guerre. Qu'elles ne supposent pas de réduction des forces ne suffit pas à les exclure de la catégorie des mesures de contrôle des armements. En fait, il n'y a aucune raison manifeste d'exclure les mesures comportant des réductions des forces lorsque des restrictions manifestes du matériel et des effectifs comptent parmi les mesures de confiance.

109 Les mesures de confiance ne visent à corriger les erreurs de perception que dans le cas où il n'y a aucune intention réelle et préméditée d'agression. Les cas où il y a véritablement des intentions d'agression relèvent d'autres sortes de mesures de contrôle des armements ou de l'action unilatérale. Cette distinction laisse temporairement de côté le problème de l'usage délibéré des mesures de confiance à des fins de coercition ou pour masquer des préparatifs d'attaque.

vités et le déploiement de ces forces (ou de certains de leurs éléments essentiels) dans les zones critiques.

En plus de cette définition, nous avons également proposé un ensemble complet de catégories permettant de classer tout l'éventail (plus d'une centaine) des mesures de confiance proposées.

Catégories et propositions de mesures de confiance

A – Mesures d'information et de communication

Mesures d'information

- publier des renseignements techniques sur la composition des forces
- publier et discuter des données sur l'industrie de la défense
- publier des données normalisées sur les budgets de la défense
- publier des études sur les répercussions du contrôle des armements
- organiser des séminaires sur la stratégie
- créer une commission consultative permanente chargée des questions relatives à l'application des traités
- réaliser des échanges de personnel militaire

Mesures de communication

- établir, étendre et perfectionner les «téléphones rouges»
- établir des centres conjoints de contrôle des crises

Mesures de notification

- notification de manœuvres uniques pour lesquelles les effectifs dépassent certains minimums, soit 25 000, 20 000, 18 000, 15 000 ou 10 000 hommes
- notification de manœuvres militaires 21, 30, 40 ou 60 jours avant leur début
- indication dans le préavis des renseignements détaillés sur le personnel et le matériel utilisés au cours des manœuvres (composition des unités, but de l'exercice, emplacement de l'exercice)
- notification de manœuvres combinées comportant de petites manœuvres qui ont lieu en même temps ou presque en même temps (total combiné allant de 10 000 à 25 000 hommes)
- notification de manœuvres navales qui ont lieu à une distance spécifiée (par exemple) du continent européen et qui font appel à un type ou un certain nombre de navires de guerre et d'effectifs
- notification de manœuvres aériennes comportant certains types ou un certain nombre d'avions
- notification de mouvements militaires et d'activités hors des installations militaires comportant plus qu'un certain nombre de personnes et qu'une certaine quantité de matériel ou se déroulant dans certaines zones (critiques)
- renseignements détaillés sur la nature, la composition, la direction, la durée et l'emplacement des mouvements militaires et d'autres activités hors des installations militaires
- notification des exercices de mobilisation, y compris des détails sur la nature, la durée et l'importance de l'exercice
- notification des essais de vecteurs nucléaires

Mesures régissant la conduite des observateurs des manœuvres

- invitations obligatoires à un groupe représentatif d'États pour qu'ils envoient des observateurs aux manœuvres militaires
- code de conduite prévoyant des occasions suffisantes d'observer, des installations et un matériel d'observation convenables et des renseignements suffisants sur la nature des manœuvres observées

B – Mesures de contrainte ou mesures portant sur les attaques surprises

Mesures d'inspection

- des observateurs pendant les activités hors des installations militaires, comprenant :
  - les manœuvres en zones critiques
  - les mouvements en zones critiques
  - les rotations de troupes dans les zones désignées

  ces observateurs pourraient être
  - permanents, humains
  - temporaires, humains
  - des observateurs auprès des unités en manœuvre
  - permanents, électromécaniques

- temporaires, électromécaniques
- toute combinaison possible de ces éléments

■ des observateurs (humains ou électromécaniques) aux installations faisant l'objet de restrictions (parcs de chars, aéroports)
■ des observateurs (humains ou électromécaniques) dans les zones critiques (zones frontalières, champs d'engins balistiques intercontinentaux)
■ équipes mobiles d'inspection

Mesures de non-ingérence

■ engagements de ne pas nuire à l'emploi des moyens techniques de vérification pour confirmer le respect de divers traités et engagements

Mesures de comportement

■ mesures visant à réduire le risque d'une guerre déclenchée par un comportement inutilement agressif ou provocateur, à petite échelle (le meilleur exemple est «l'Accord pour la prévention des accidents en haute mer et au-dessus de la haute mer»)

Mesures de contrainte

■ mesures de restriction du personnel (gel et réduction des effectifs)
■ restrictions des manœuvres et des mouvements, limitant ou interdisant les exercices ou les mouvements d'envergure de forces militaires
- dans les zones critiques
- avec certains types de matériel
- faisant appel à des effectifs dépassant une certaine limite
- dépassant un certain nombre d'exercices ou de mouvements dans l'année

■ restriction ou interdiction de certains types menaçants d'essais d'armes (multiples lancements d'essai d'engins balistiques intercontinentaux, exercices d'envergure de bombardiers, vols d'essai de corps de rentrée manœuvrables)
■ restrictions du matériel, limitant ou interdisant certains types ou certaines quantités de matériel (souvent) «offensif» comme le matériel de pontage et les avions d'attaque
■ zones dénucléarisées où les vecteurs nucléaires sont interdits

C – Mesures déclaratoires

■ catégorie controversée qui, si elle figurait dans cette analyse générale des mesures de confiance, comprendrait les déclarations de ne pas recourir en premier à la force et d'autres déclarations de bonnes intentions qui, par leur nature même, sont impossibles à vérifier ou à confirmer (si ce n'est pour le fait que certains événements ne se produisent pas)

Ayant plus ou moins résolu les problèmes de définition du renforcement de la confiance, nous nous sommes tournés vers les lacunes d'analyse des ouvrages publiés sur la question et, par déduction, sur les lacunes de la majorité des études théoriques sur le renforcement de la confiance. À partir d'un examen détaillé de la littérature, nous avons dégagé une liste de problèmes précis. Selon cette analyse, les ouvrages publiés sur le renforcement de la confiance et, d'une façon plus générale, la théorie dans ce domaine, présentent les problèmes fondamentaux suivants :

1 Les auteurs sont indifférents à la substance complexe, idiosyncrasique et apparemment très offensive de la politique de défense, de la doctrine militaire et du potentiel militaire classique de l'Union soviétique – ou ne veulent pas s'en préoccuper.

2 Il arrive souvent que les auteurs ne comprennent pas ou ne peuvent évaluer ce que l'Union soviétique et ses alliés du Pacte de Varsovie considèrent comme de réelles menaces militaires et comme des inquiétudes «légitimes».

3 Les auteurs négligent souvent d'effectuer, d'utiliser, d'inclure ou même de mentionner des analyses critiques détaillées de la véritable nature de l'équilibre militaire entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, de sa dynamique et des menaces que pose chaque camp – dans les faits aussi bien qu'éventuellement – pour l'autre et pour les tiers.

4 Les auteurs ne tiennent pas compte de divers facteurs – intérieurs et externes, unilatéraux et interactifs – qui influencent la politique militaire, en définissent le contexte historique, en expliquent le caractère contemporain et en déterminent la capacité de changement.

5 Les auteurs ne traitent pas explicitement des processus psychologiques dont ils présument a) qu'ils permettront ou faciliteront la création d'un climat de «confiance» et b) qu'ils surmonteront la perception fausse des intentions et des actions ambiguës.

6 En général, les auteurs ne se rendent pas bien compte des conséquences du fait que le renforcement de la confiance *est un processus intrinsèquement psychologique* (ils négligent de façon déconcertante les déformations intellectuelles et émotives que les processus cognitifs peuvent faire subir aux perceptions de la confiance, du pouvoir de prédiction et de la certitude – éléments pourtant essentiels du renforcement de la confiance).

7 Les auteurs s'intéressent en général à rendre d'une façon ou d'une autre les *intentions* «transparentes», mais ils n'offrent aucune explication concrète et réaliste de la façon d'y arriver et aucun exposé (théorique) sérieux des raisons pour lesquelles il faudrait tenter de le faire.

8 Les auteurs ont généralement tendance à présumer (encore une fois sans aucune explication ou justification réelle) qu'un plus grand nombre de renseignements précis aboutit, ou peut aboutir, à une meilleure compréhension des intentions de l'adversaire et, par conséquent, à une atténuation des anxiétés.

9 Les auteurs sont nettement indifférents aux réalités bureaucratiques et organisationnelles qui limitent nécessairement les possibilités de modification des politiques de sécurité des États.

Nous avons ensuite réduit cette longue liste de reproches à une taille plus maniable en regroupant les neuf défauts en deux grandes catégories:

1 des évaluations insuffisantes des forces militaires classiques de l'Union soviétique et de la nature de la menace qu'elles posent vraiment;

2 des postulats naïfs quant à la dynamique psychologique du «renforcement de la confiance» de même qu'aux effets désorganisateurs et contraignants des «mécanismes cognitifs» sur le traitement de l'information et l'erreur de perception.

La première lacune fondamentale se rapporte à la façon dont on analyse la situation soviétique dans la littérature sur le renforcement de la confiance. Nous avons signalé que la *perception* du caractère de plus en plus offensif et de la puissance de plus en plus grande des potentiels militaires classiques soviétiques (par rapport aux forces de l'OTAN) préoccupe gravement les théoriciens et les responsables politiques occidentaux. Cette perception est une réalité inéluctable *virtuellement indépendante de la détermination objective que les forces de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie constituent ou non une menace importante au titre des armes classiques.* En raison de cette «réalité», nous avons fait valoir qu'aucune analyse des mesures de confiance ne devrait supposer au départ, malgré les apparences, que les intentions militaires soviétiques sont essentiellement pacifiques et mal comprises, puis proposer des façons de calmer, au moyen de mesures de confiance, des inquiétudes vraisemblablement injustifiées quant à la nature de la politique et de la puissance soviétique. *Que la politique et la puissance soviétiques soient ou non essentiellement pacifiques, non menaçantes et mal comprises est une question à laquelle il faudrait répondre – ou qu'il faudrait au moins étudier de façon critique – dans les ouvrages sur le renforcement de la confiance.* Parce qu'il existe des modèles «pacifiques» et «hostiles» également plausibles de la puissance et des intentions militaires soviétiques, «l'option pacifique» ne devrait pas être la seule à orienter les analyses sur les mesures de confiance eurocentriques. Nous avons brièvement illustré ce point en examinant quatre images ou modèles contrastants des potentiels militaires, des préoccupations et des intentions soviétiques. Nous avons esquissé ces diverses images – des modèles simplifiés des points de vue soviétiques – pour des raisons assez claires. Les possibilités de succès du renforcement de la confiance et, plus précisément, des mesures de confiance, *varient selon la «véritable» nature de la doctrine et des potentiels militaires soviétiques de même que de tout un éventail d'autres éléments relatifs à la politique étrangère et intérieure de l'Union soviétique.* Une seule des quatre images présentées semble permettre de produire des mesures de confiance utiles. Si nous examinions en détail toute la gamme des images plausibles,

nous découvririons presque certainement la même inégalité. Certaines images appuieraient des mesures de confiance, modestes ou ambitieuses, mais beaucoup ne seraient pas en faveur.

Une autre lacune analytique sous-jacente étroitement reliée à la première lacune fondamentale est l'absence apparente, dans la théorie du renforcement de la confiance, d'un modèle élaboré de l'interaction des politiques du Pacte de Varsovie et de l'OTAN. Les auteurs s'expriment rarement sur le lien de causalité qui explique *comment* les politiques complexes des deux alliances s'influencent les unes les autres sur le plan de la causalité. Parfois, le lecteur arrive plus ou moins à distinguer l'hypothèse sous-jacente qu'une sorte de mécanisme d'action et de réaction, aggravé par la planification en fonction du pire, pousse progressivement les deux alliances vers une aliénation et un antagonisme de plus en plus prononcés. Parfois aussi, les auteurs ne semblent pas se soucier ni se rendre compte de l'importance de comprendre la relation entre le Pacte de Varsovie et l'OTAN et du rôle de cette relation pour définir les limites et la nécessité des mesures de confiance. Si la dynamique de cette relation est surtout autonome et intra-nationale, par exemple, il sera très difficile d'utiliser des mesures de confiance pour contrôler ou autrement influencer les relations politiques et militaires. Ces notions, qui pourraient pourtant être essentielles à la compréhension des mesures de confiance en Europe, sont rarement examinées et ne se situent presque jamais au cœur de l'analyse.

Bien qu'elle ne soit pas explorée en profondeur dans l'étude, une autre lacune apparentée et très troublante de la théorie du renforcement de la confiance est qu'elle ne replace pas les questions relatives à la politique militaire soviétique et la menace que représente réellement cette politique dans le cadre de ce qui «cause» ou détermine cette politique (autrement dit, dans quelle mesure la doctrine et les potentiels militaires soviétiques sont le produit de facteurs interactifs et réactifs – comme la nature de la doctrine et des potentiels de l'OTAN – et dans quelle mesure ils sont le produit de facteurs unilatéraux ou purement intra-nationaux). *Il n'est guère logique de se prononcer sur les mesures eurocentriques de renforcement de la confiance quant on comprend si mal la nature fondamentale des attitudes et des politiques militaires de l'Union soviétique et de l'OTAN et le degré de leur interaction.* Dissocier l'étude des mesures de confiance de celle de la dynamique et des causes et de la politique militaire soviétique, particulièrement lorsque cette politique et les potentiels qu'elle régit paraissent si dangereusement offensifs, est une attitude irresponsable sur le plan intellectuel et très mal avisée sur le plan pratique.

Le deuxième grand type de lacune fondamentale de la théorie du renforcement de la confiance touche à un problème bien différent : *Il s'agit du défaut très répandu et très prononcé de fournir ou de mentionner un modèle satisfaisant, ou même plausible, du mécanisme de renforcement de la confiance.* La plupart des études sur le renforcement de la confiance mentionnent des façons d'instaurer ou de raffermir la «confiance», mais, comme nous l'avons signalé, *on traite rarement en profondeur des mécanismes psychologiques dynamiques qui, vraisemblablement, feraient fonctionner les mesures de confiance.* De plus, les ouvrages sur les mesures de confiance mentionnent un grand nombre de catégories ou de types de mesures de confiance, dont chacun pourrait reposer sur une conception différente du mécanisme de renforcement de la confiance.

Malgré tout l'intérêt qu'on porte dans les ouvrages sur le renforcement de la confiance aux spéculations sur la meilleure façon de formuler de bonnes mesures de confiance, nous devons conclure que les spécialistes ne s'intéressent guère à étudier comment des gens et des groupes ordinaires sont touchés positivement par les objectifs ou les mécanismes particuliers de ces mesures de confiance. Par exemple, il ne suffit pas simplement de supposer, comme on semble le faire dans une bonne partie des ouvrages touchant ce domaine, que le fait de «tout savoir» sur les forces et les politiques de l'adversaire permettra, «d'une façon ou d'une autre», de dissiper ou de calmer les soupçons «injustifiés». Ces ouvrages ne disent *ni pourquoi ni comment* cela se produira. Les auteurs se contentent de supposer, intuitivement, qu'une meilleure connaissance de l'adversaire éventuel réduit les erreurs de perception et la méfiance non fondée. Même si cela semble plausible de prime abord, ils ne donnent aucune explication de la dynamique du renforcement de la confiance ni de son fonctionnement. Cette façon de penser ne tient pas compte d'une somme importante de recherches sur le fonctionnement de la perception, sur le traitement de l'information et sur la prise de

décisions, aspects qui semblent très importants pour bien comprendre le mécanisme de renforcement de la confiance. Ne pas mettre à contribution les découvertes de la psychologie et de la théorie de la connaissance pour comprendre cette dynamique nous paraît un grave oubli théorique et empirique.

En plus de ces problèmes d'ordre psychologique reliés directement à l'explication du fonctionnement des mesures de confiance, nous avons signalé qu'il n'est guère question dans les études portant sur ce sujet des processus complexes qui animent tout le problème des erreurs de perception, de la méfiance, des déductions fautives et, d'une façon plus générale, de l'incapacité de saisir et de comprendre des phénomènes complexes de façon objective. La plupart des analyses des mesures de confiance *partent de la prémisse que les erreurs de perception, la méfiance et le manque de confiance existent déjà et qu'il faudrait «faire quelque chose».* Les origines et les mécanismes de l'erreur de perception de même que le vaste éventail de mécanismes cognitifs qui structurent au départ les problèmes fondamentaux passent souvent sous silence. *Pour réussir à élaborer et à négocier des mesures de confiance permettant de contrer ces mécanismes et ces processus, ne convient-il pas d'abord de comprendre ces processus et mécanismes eux-mêmes?*

En étudiant ces problèmes, nous avons aussi tracé les grandes lignes de l'argument que le renforcement de la confiance pourrait avoir certains aspects en commun avec la prise de décisions. D'après les découvertes de la théorie contemporaine de la prise de décisions, nous avons proposé que, tout comme la prise de décisions, le mécanisme du renforcement de la confiance pourrait combiner des éléments à caractère tantôt rationnel et tantôt irrationnel ou cognitif. Réduit à sa forme la plus élémentaire, par exemple, le renforcement de la confiance semble comporter une intention et une méthode *rationnelles* visant à atteindre et à redresser les effets déstabilisateurs et corrosifs de l'erreur de perception et du malentendu. Cependant, l'erreur de perception (conçue en générale comme un ensemble de compréhensions fausses) est fondamentalement un phénomène non rationnel. À l'instar de la prise de décisions, le renforcement de la confiance lui-même pourrait bien être une entreprise beaucoup moins «rationnelle» que ne le pensent les théoriciens ou les responsables en matière de politique, surtout à cause du rôle important que jouent diverses mécanismes cognitifs. Ces mécanismes contribuent activement à créer le «problème» – l'erreur de perception – *mais aussi à mettre en œuvre une intention et une technique rationnelle déterminantes.* Cette antithèse possible (entre la technique et l'intention rationnelles et le problème non rationnel) que comporte la logique causale de la théorie du renforcement de la confiance peut aider à expliquer pourquoi les exposés actuels sur le fonctionnement du renforcement de la confiance semblent si naïfs, surtout en comparaison des découvertes de la psychologie contemporaine de la connaissance.

Plusieurs points valent d'être répétés en guise de brève conclusion. Dans cette étude préliminaire, nous avons essayé de montrer 1) que la notion de renforcement de la confiance comporte une grande imprécision intrinsèque (les six premiers chapitres l'illustrent clairement); 2) que les racines de cette imprécision se trouvent dans l'origine surtout concrète et eurocentrique de la majorité des travaux théoriques sur le renforcement de la confiance (surtout la tendance à réunir sous la rubrique du renforcement de la confiance un ensemble disparate de «solutions» concrètes pour résoudre des problèmes de politique de défense et 3) que le fondement eurocentrique de la plupart de ces travaux théoriques souffre de défauts graves sur le plan a) de ses postulats quant aux intentions et aux potentiels de l'OTAN et du Pacte de Varsovie et b) de ses postulats naïfs en ce qui a trait à la dynamique psychologique (cognitive) du renforcement de la confiance. Tous ces facteurs ont des répercussions profondes sur la possibilité que le renforcement de la confiance apporte une contribution constructive au cadre plus vaste du contrôle des armements. Bien que les propositions actuelles de mesures de confiance puissent demeurer un moyen de s'attaquer à des problèmes particuliers de politique (surtout occidentaux) rattachés surtout à la crainte d'une attaque surprise en Europe, la possibilité qu'il en découle des résultats involontaires – ou tout simplement qu'aucune véritable mesure de confiance ne puisse prendre forme – demeurera considérable tant que les bases conceptuelles demeureront fautives. Les futurs ouvrages théoriques devront donc traiter de ces problèmes conceptuels.

Bibliographie sommaire

Les mesures de confiance – problèmes et perspectives
Bibliographie sommaire

1. Alford, Jonathan., éd. *The Future of Arms Control: Part III Confidence-Building Measures*. Londres. The International Institute for Strategic Studies, 1979. [Comprend "Confidence-Building Measures in Europe: The Military Aspects," de Alford; "Confidence Building Measures in SALT: A PAR Perspective," de Alton Frye; "Confidence-Building Measures and Naval Arms Control," de Richard Haass; et "Arms Control in the Middle East: Some Proposals and Their Confidence-Building Roles," de Yair Evron]
2. Alford, Jonathan. "The Usefulness and the Limitations of CBMs" dans Epstein, William et Feld, Bernard T., (éd.). *New Directions in Disarmament*. New York: Praeger Publishers, 1981.
3. Andren, Nils, et Birnbaum, K.E. *Belgrade and Beyond: The CSCE Process in Perspective*. East West Perspective Series Number 5. Sijthoff and Noordhoff, n.d.
4. "Belgrade CSCE Communique 9 March 1978." *Survival* vol. XX nº 3 (mai/juin 1978).
5. Bertram, Christoph. "Rethinking Arms Control." *Foreign Affairs* vol. 59 nº 2 (hiver 1980–81).
6. Betts, Richard K. "Conventional Strategy: New Critics, Old Choices." *International Security* vol. 7 nº 4 (printemps 1983).
7. Betts, Richard K. *Surprise Attack: Lessons for Defense Planning*. Washington: The Brookings Institution, 1982.
8. Birnbaum, Karl E. "Alignments in Europe: The CSCE Experience." *The World Today* (octobre 1980).
9. Birnbaum, Karl E. "Confidence Building as an Approach to Cooperative Arms Regulation in Europe: General Considerations" dans Birnbaum, K.E. (éd.) *Arms Control in Europe: Problems and Prospects*. The Laxenburg Papers, nº 1. Laxenburg, Autriche: Austrian Institute for International Affairs, 1980.
10. Birnbaum, Karl E. (éd.) *Confidence Building and East-West Relations*. Laxenburg, Autriche: Austrian Institute for International Affairs, 1982. [L'ouvrage comprend: Birnbaum, "Confidence-Building in East-West Relations," de Birnbaum; "Building Confidence Between Adversaries: An American's Perspective," de Alton Frye; "Confidence-Building in Europe: Problems and Perspectives," de Lynn Hansen; "Reflections on CBMs," de Harold Lange; "Confidence Building as a Necessary Element of Detente," de Pavel Podlesnyi; "European Security and Confidence-Building: Basic Aims," de Adam Rotfeld et "Summary of Discussion," de Richard Darilek.]
11. Birnbaum, Karl E. *The Politics of East-West Communications*. Farnborough, Hants: D.C. Heath, (Gower) 1979.
12. Blechman, Barry M. *The Control of Naval Armaments: Prospects and Possibilities*. Washington: The Brookings Institution, 1975.
13. Blechman, Barry M. "Do Negotiated Arms Limitations Have a Future?" *Foreign Affairs* vol. 59 nº 1 (automne 1980).
14. Bomsdorf, Falk. "The Confidence-Building Offensive in the United Nations." *Aussenpolitik* vol. 33 nº 4 (1982).
15. Borawski, J. "Mutual Force Reudctions in Europe from a Soviet Perspective." *ORBIS* vol. 22 nº 4.
16. Bracken, Paul. "The NATO Defense Problem." *ORBIS* vol. 27 nº 2 (été 1983).
17. Brauch, H.G. "CBMs and the CSCE." *Arms Control Today* (novembre 1980).
18. Brauch, H.G. "Confidence-Building and Disarmament Supporting Measures," dans Epstein, William et Feld, Bernard T., (éd.) *New Directions in Disarmament*. New York: Praeger Publishers, 1981.
19. Brauch, H.G. "Limiting Surprise Attack Options for Central Europe: Suggestions for M(B)FR." *Korean Journal of International Studies* vol. 10 nº 2 (printemps 1979).
20. Brauch, H.G. et Clarke, Duncan L., (éd.) *Decision Making for Arms Limitation in the 1980s Assessments and Prospects*. Cambridge, MA: Ballinger, 1982.

21. Brayton, A.A. "Confidence Building Measures in European Security." *The World Today* (octobre 1980).

22. Buch, Heinrich. "Detente and Military Behaviour: Practice and Significance of Confidence Building Measures." *Coexistence* nº 1 (1977).

23. "Building Confidence in Europe: An Analytical and Action-Oriented Study." International Peace Research Association, Disarmament Study Group, Workshop on Confidence-Building Measures. *Bulletin of Peace Proposals* vol. 11 nº 2 (1980).

24. Caldwell, Dan. "Strategic and Conventional Arms Control: An Historical Perspective." *Stanford Journal of International Studies* (printemps 1979).

25. Canada. Parlement. Chambre des communes. Sous-comité de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE); en préparation de la Conférence de Madrid. Procès-verbaux et témoignages du sous-comité sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Ottawa: Imprimeur de la Reine, 3 juillet, 14 et 28 octobre 1980.

26. Canby, Steven. "Mutual Force Reduction: A military Perspective." *International Security* vol. 2 nº 3 (hiver 1978).

27. Child, Jack (éd.) *Maintenance of Peace and Security in the Caribbean and Central America* Report of the International Peace Academy Workshop at Cancun. Report No. 18. New York: International Peace Academy, 1984.

28. *Common Security: A Blueprint for Survival.* The Report of the Independent Commission on Disarmament and Security Issues. New York: Simon and Schuster, 1982.

29. *Étude détaillée des mesures propres à accroître la confiance.* Nations Unies. Assemblée générale. Document A/34/416. 5 octobre 1979.

30. *Étude détaillée du Groupe d'experts gouvernementaux sur les mesures propres à accroître la confiance.* Nations Unies. Document A/36/474. 6 octobre 1981.

31. *Conference on Security and Cooperation in Europe: A Polish View.* Varsovie: Polish Institute of International Affairs, 1976.

32. Daniel, Donald C., et Herbig, Katherine L. *Strategic Military Deception.* New York: Pergamon Press, 1982.

33. Davey, Richard. "No Progress at Belgrade." *The World Today* (avril 1978).

34. Dean, Jonathan. "MBFR: From Apathy to Accord." *International Security* vol. 7 nº 4 (printemps 1983).

35. Dick, C.J. "Doctrine, matériels et organisation des forces soviétiques", *Revue internationale de défense* nº 12 (1983).

36. Dick, C.J. "Les groupes de manœuvre opérationnels soviétiques – un examen plus approfondi, *Revue internationale de défense* nº 6 (1983).

37. *Documents on Disarmament 1979.* United States Arms Control and Disarmament Agency. Publication 111. Washington: US GPO, juin 1982.

38. Dupuy, Trevor N. et Hammerman, Gay M. (éd.) *A Documentary History of Arms Control and Disarmament.* New York: R.R. Bowker Company, 1973.

39. Ehnai, R.W. "Mesures de confiance – L'un des buts de la politique de limitation des armements et de désarmement." *Revue de l'OTAN* (juin 1980).

40. Epstein, Joshua M. "On Conventional Deterrence in Europe: Questions of Soviet Confidence." *ORBIS* Vol. 26 nº 1 (printemps 1982).

41. Evron, Yair. *The Role of Arms Control in the Middle East.* Adelphi Paper 138. Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1977.

42. Fall, Brian. "Commentary: The Helsinki Conference, Belgrade and European Security." *International Security* vol. 2 nº 1 (été 1977).

43. Ferraris, L.V. (éd.) *Report on a Negotiation, Helsinki-Geneva-Helsinki.* Genève 1979.

44. Freedman, Lawrence. *Arms Control in Europe.* Londres: Chatham House Papers No. 11 (RIIA), 1981.

45. *From Helsinki to Madrid – CSCE Documents* Varsovie: Polish Institute of International Affairs, 1984.

46. Garthoff, Raymond L. "On Estimating and Imputing Intentions." *International Security* vol. 2 n° 3 (hiver 1978).

47. George, James L. "Les nouvelles propositions de traité sur des MBFR: Une perspective américaine." *Revue de l'OTAN* vol. 30 n° 4 (1982).

48. Gessert, A. "Force Reductions and Security in Europe." dans Burt, Richard, (éd.) *Arms Control and Defense Postures in the 1980s*. Boulder: Westview Press, 1982.

49. Gnesotto, Nicole. "Conference on Disarmament in Europe Opens in Europe." *NATO Review* n° 6 (1983).

50. Goetze, Bernd Adolf. *Security in Europe: A Crisis of Confidence*. Montréal, juin 1983.

51. Goldberg, Arthur J. "The Helsinki Final Act and the Madrid Review Conference: A Case Study of Political Non-Communication." *Journal of Political Communication and Persuasion* vol. 2 n° 1 (1982).

52. Goldblat, Jozef. *Agreements for Arms Control: A Critical Survey*. SIPRI. Londres: Taylor and Francis, 1982.

53. Goldblat, Jozef, et Millan, Victor. "Militarization and Arms Control in Latin America." *SIPRI Yearbook 1982* Londres: Taylor and Francis Ltd., 1982.

54. Gooch, John, et Perlmutter, Amos (éd.) *Military Deception and Strategic Surprise*. Londres: Frank Cass and Company, 1982.

55. Guertner, Gary L. "Nuclear War in Suburbia." *ORBIS* vol. 26 n° 1 (printemps 1982).

56. Hampson, Fen Osler. "Groping for Technical Panaceas: The European Conventional Balance and Nuclear Stability." *International Security* vol. 8, n° 3 (hiver 1983–84).

57. Handel, Michael; Ofri, Arie; Betts, Richard K.; McCormick, Gordon H.; Lewis, Kevin N. "Forum: Intelligence and Crisis Forecasting." *ORBIS* vol. 26 n° 4 (hiver 1983).

58. Harned, Joseph W. et coll. "Conference on Security and Cooperation in Europe and Mutual and Balanced Force Reductions." *Atlantic Community* (1973–1974).

59. Hearing before the Subcommittee on International Political and Military Affairs to Consider the Status of Negotiations at the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE) in Helsinki, Finland on military, security, economic, scientific, political, and other issues of mutual concern. U.S. House of Representatives, 6 mai 1975, 18 novembre 1975 et 4 mai 1976.

60. Hines, John G., et Peterson, Philip A. "La doctrine d'offensive stratégique du Pacte de Varsovie – le GMO dans son contexte", *Revue internationale de défense* n° 10 (1983).

61. Hines, John G. et Peterson, Philip A. "The Conventional Offensive in Soviet Theatre Strategy." *ORBIS* vol. 27, n° 3 (automne 1983).

62. Holst, Johan Jorgen. "Arms Control in Europe: Towards a New Political Order." *Bulletin of Peace Proposals* vol. 13 n° 2.

63. Holst, Johan Jorgen. "Confidence-Building Measures." *Survival* vol. XXV n° 1 (janvier/février 1983).

64. Holst, Johan Jorgen. "Strategic Arms Control and Stability: A Retrospective Look." dans Holst, J.J., et Schneider, W., (éd.) *Why ABM? Policy Issues in the Missile Defense Controversy*. New York: Pergamon, 1969.

65. Holst, Johan Jorgen et Karen Alette Melander. "European Security and Confidence-Building Measures." *Survival* vol. XIX n° 4 (juillet/août 1977).

66. Holzman, Franklyn D. "Are the Soviets Really Outspending the U.S. on Defense?" *International Security* vol. 4 n° 4 (printemps 1980).

67. Holzman, Franklyn D. "Soviet Military Spending: Assessing the Numbers Game." *International Security* vol. 6 n° 4 (printemps 1982).

68. Hogarth, Robin M. *Judgement and Choice – The Psychology of Decision*. Chichester: John Wiley and Sons, 1980.

69. Hunt, Morton. *The Universe Within – A New Science Explores the Human Mind*. New York: Simon and Schuster, 1982.

70. *Interim Progress Report: Confidence-Building Measures for Forthcoming Arms Control Fora.* Prepared for the United States State Department by the BDM Corporation, novembre 1979.

71. Jones, Christopher D. "Equality and Equal Security in Europe." *ORBIS* vol. 26 nº 3 (automne 1982).

72. Jones, Ellen. "Manning the Soviet Military." *International Security* vol. 7 nº 1 (été 1982).

73. Jung, Ernst. "Les négociations de Vienne sur des MBFR au bout de sept ans." *Revue de l'OTAN* vol. 29 nº 3 (juin 1981).

74. Kahneman, Daniel; Slovic, Paul et Tversky, Amos (éd.) *Judgement Under Uncertainty: Heuristics and Biases.* Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

75. Kaiser, Karl (éd.) *Confidence Building Measures.* Procès-verbaux d'un symposium (24–27 mai 1983). Arbeitspapiere zur Internationalen Politik 28. Bonn: Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für Awswärtige Politik, 1983. [Contient : Holst, "Confidence Building Through Openness About Military Activities;" Alford, "Confidence Building Measures and Verifications;" Frye, "Confidence Building Measures Relating to Nuclear Weapons: Precedents and Prospects;" Bertram, "Confidence Building Measures as Military Constraints;" et Gasteyger, "Report on the Discussions."]

76. Keliher, John G. *The Negotiations on Mutual and Balanced Force Reductions The Search for Arms Control in Central Europe.* New York: Pergamon Press, n.d.

77. Kimura, H. "The Soviet Proposal on Confidence-Building Measures and the Japanese Response." *Journal of International Affairs* vol. 37 nº 1 (1983).

78. Klein, Jean. "European and French Points of View on Mutual and Balanced Force Reductions in Europe: Historic and Current Perspectives." *Stanford Journal of International Studies* (printemps 1979).

79. Krepon, Michael. "Assessing Strategic Arms Reduction Proposals." *World Politics* vol. XXXV nº 2 (janvier 1983).

80. Leebaert, Derek. (éd.) *European Security: Prospects for the 1980s.* D.C. Heath, 1979.

81. Lambeth, Benjamin. "Uncertainties for the Soviet War Planner." *International Security* vol. 7 nº 3 (hiver 1982).

82. Larrabee, Stephen. "Moscow and the German Question: Continuities and Changes." *Problems of Communism* vol. 30 (mars/avril 1981).

83. Larrabee, F. Steven et Stobbe, Dietrich, (éd.) *Confidence-Building Measures in Europe.* East-West Monograph Nummber One. New York: Institute for East-West Security Issues, 1983. [Comprend : Stephen Larrabee "Introduction," Istvan Farago, "Confidence-Building in the Age of Nuclear Redundancy," Richard Darilek, "Reducing the Risks of Miscalculation: The Promise of the Helsinki CBMs," Adam-Daniel Rotfeld, "CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience," Lynn Hansen, "Confidence and Security Building at Madrid and Beyond," Henning Wegener, "CBMs: European and Global Dimensions, et Benoît D'Aboville "CBMs and the Future of European Security."]

84. Levy, Jack S. "Misperception and the Causes of War: Theoretical Linkages and Analytical Problems." *World Politics* vol. XXXVI, nº 1 (octobre 1983).

85. Lodgaard, S. "European Security and the Madrid Conference." *SIPRI Yearbook 1981.* Londres: SIPRI, 1981.

86. Luhmann, N. *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität.* Deuxième édition. Stuttgart, 1973. Il s'agit d'un livre en langue allemande dont Karl Birnbaum fait l'éloge.

87. Maurer, John H., et McCormick, Gorden H. "Surprise Attack and Conventional Defense in Europe." *ORBIS* vol. 27 nº 1 (printemps 1983).

88. Mearsheimer, John. *Conventional Deterrence.* Cornell Studies in Security Affairs. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

89. Mearsheimer, John. "Manoeuver, Mobile Defense, and the NATO Central Front." *International Security* vol. 6 nº 3 (hiver 1981–82).

90. Mearsheimer, John. "Why the Soviets Can't Win Quickly in Central Europe." *International Security* vol. 7 nº 1 (été 1982).

91. Murray, Douglas J., et Viotti, Paul R., (éd.) *The Defense Policies of Nations – A Comparative Study*. Baltimore: The Johns-Hopkins University Press, 1982. [Comprend un excellent essai bibliographique sur la politique soviétique de défense par Schuyler Foerster; Benjamin Lambeth, "How to Think About Soviet Military Doctrine," Arthur J. Alexander, "Decision Making in Soviet Weapon's Procurement," Katherine McArdle Kelleher, "The Defense Policy of the Federal Republic of Germany," et Terry L. Heyns et Barbara U. Riley, "West German Defense Policy: A Bibliographic Essay." On trouvera des comptes rendus contemporains plus détaillés de la politique soviétique et allemande de défense (et, dans une mesure moindre, de leurs conséquences) dans la *Revue internationale de défense*.]

92. *OTAN – communiquées finals 1975–1980 texte des communiqués finals volume II*. Bruxelles: Service de l'Information de l'OTAN, s.d.

93. Nerlich, Uwe., (éd.) *The Western Panacea: Corstraining Soviet Power Through Negotiations*. Cambridge: Ballinger, 1983.

94. Nimetz, Mathew. "La CSCE dans la perspective de Madrid." *Revue de l'OTAN* vol. 28 nº 2 (avril 1980).

95. Nisbett, Richard, et Ross, Lee. *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Social Judgement*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1980.

96. Notzold, Jurgen. "The Second CSCE Follow-Up Meeting in Madrid." *Aussenpolitik* vol. 33 nº 2 (1982).

97. Nye, Joseph. "ReStarting Arms Control." *Foreign Policy* 47 (été 1982).

98. Osgood, Charles. *An Alternative to War or Surrender*. Urbana: University of Illinois Press, 1962.

99. Perry, William J. "Measures to Reduce the Risk of Nuclear War." *ORBIS* vol. 27 nº 4 (hiver 1984).

100. Posen, Barry R. "Inadvertent Nuclear War? Escalation and NATO's Northern Flank." *International Security* vol. 7 nº 2 (automne 1982).

101. *The President's Semi-Annual Reports on the Status of the CSCE*. Onze rapports semi-annuels adressés à la U.S. Commission on Security and Cooperation in Europe.

102. Purver, Ronald G. *Arms Control: The Regional Approach*. National Security Series No. 1/81. Kingston, Ontario: Queen's University Centre for International Relations, 1981.

103. Ranger, Robin. *Arms and Politics 1958–1978*. Toronto: Gage Publishing Limited, 1979.

104. Ranger, Robin. "An Alternative Future for MBFR." *Survival* vol. XXI nº 4 (juillet/août 1979).

105. Rattinger, Hans. "MBFR – Stagnation and Further Prospects." *Aussenpolitik* vol. 30 nº 3 (1979).

106. Record, Jeffrey. *Force Reductions in Europe: Starting Over*. Cambridge: Institute for Foreign Policy Analysis, Inc., 1980.

107. Record, Jeffrey. "MBFR: Little Progress but Disquieting Trends." *Strategic Review* (été 1978).

108. Rotfeld, Adam D. "Confidence Building Measures." *Polish Perspectives* vol. XXIV nº 5 (mai 1981).

109. Rotfeld, Adam D. "Madrid '80." *Polish Perspectives* vol. XXIV nº 2 (février 1981).

110. Ruehl, Lothar. *MBFR: Lessons and Problems*. Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1982.

111. Ruehl, Lothar. "The Slippery Road of MBFR." *Strategic Review* (hiver 1980).

112. Russell, H.S. "The Helsinki Declaration: Brobdingnag or Lilliput." *American Journal of International Law* vol. 70 (1976).

113. Schelling, Thomas C. "Arms Control: Proposal for a Special Surveillance Force." *World Politics* vol. XIII (octobre 1960).

114. Schelling, Thomas C. "Reciprocal Measures for Arms Stabilization." Dans Brennan, Donald G. (éd.). *Arms Control and Disarmament American Views and Studies*. Londres: Jonathan Cape, 1961.

115. Schilling, Walter. "New Structures in MBFR Negotiations." *Aussenpolitik* vol. 31 nº 4 (1980).

116. Scott, Ken. "MBFR – Western Initiatives Seek to End Deadlock." *NATO Review* vol. 30 nº 4 (1982).

117. Simes, Dimitri K. "The Military and Militarism in Soviet Society." *International Security* vol. 6 nº 3 (hiver 1981–1982).

118. Simma, B. et Blenkknocke, E. (éd.) *Zwischen Intervention und Zusammenarbeit*. Berlin, 1979. Il s'agit d'un livre en allemand dont Karl Birnbaum fait l'éloge, particulièrement l'article de D. Mahncke, "Vertrauen in der internationalen Politik."

119. *SIPRI Yearbooks*, 1976 à 1982. Londres: Taylor and Francis.

120. Skilling, H. Gordon. "CSCE in Madrid." *Problems of Communism* (juillet/août 1981).

121. Snyder, Jack L. *The Soviet Strategic Culture: Implications for Limited Nuclear Operations*. A Project Air Force RAND Report prepared for the United States Air Force. R-2154-AF. Santa Monica: RAND Corporation, septembre 1977.

122. Spencer, Robert, (éd.) *Canada and the Conference on Security and Cooperation in Europe*. Toronto: University of Toronto, Centre for International Studies, 1982.

123. *Strategic Survey, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984*. Londres: International Institute for Strategic Studies.

124. *Strengthening Conventional Deterrence in Europe Proposals for the 1980s*. Report of the European Security Study Group. New York: St. Martin's Press, 1983.

125. Strode, Dan L., et Strode, Rebecca V. "Diplomacy and Defence in Soviet National Security Policy." *International Security* vol. 8 nº 2 (automne 1983).

126. Sutton, Boyd D. et coll. "New Directions in Conventional Defence?" *Survival* vol. XXVI, nº 2 (mars/avril 1984).

127. Toogood, John D. "Arms Control Negotiation: Two Approaches." *International Perspective* (juillet/août 1983).

128. Toogood, John D. "Direct Military Implications of the Conference on Security and Co-operation in Europe." *Canadian Defence Quarterly* (hiver 1973–1974).

129. Toogood, John D. "From Helsinki to Belgrade: What Happened to the Confidence-Building Measures." *Canadian Defence Quarterly* (automne 1978).

130. Toogood, John D. "Helsinki 1975: What Was Achieved in the Field of Confidence-Building Measures." *Canadian Defence Quarterly* (hiver 1975).

131. Toogood, John D. "Military Aspects of the Belgrade Review Meeting." *Survival* (juillet/août 1978).

132. United States Commission on Security and Cooperation in Europe. *Fulfilling our Promises: The U.S. and the Helsinki Final Act – A Status Report*. Washington: US GPO, 1979.

133. United States Commission on Security and Cooperation in Europe. *Implementation of the Final Act of the CSCE: Findings and Recommendations, Five Years After Helsinki*. Washington: US GPO, 1980.

134. United States Commission on Security and Cooperation in Europe. *The Belgrade Follow-up Meeting to the Conference on Security and Cooperation in Europe. A Report and Appraisal*. Washington: USGPO. 1978.

135. Ury, William et Smoke, Richard. *Beyond the Hotline: Controlling a Nuclear Crisis* Report to the United States Arms Control and Disarmament Agency, 1984.

136. Valenta, Jiri, et Potter, W.C., (éd.). *Soviet Decisionmaking for National Security*. Winchester, Maine: Allen and Unwin, 1983.

137. Wallsten, Thomas S. (éd.) *Cognitive Processes in Choice and Decision Behaviour*. Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, 1980.

138. Weinberger, Caspar. Rapport au Congrès des États-Unis par le Secrétaire de la Défense Caspar Weinberger. "Direct Communications Links and Other Measures to Enhance Stability." *Congressional Record*, 12 avril 1983. [S4362-S4366]

139. Wettig, Gerhard. "Security Policy and CSCE in Belgrade." *Aussenpolitik* vol. 29 nº 3 (1978).

140. Wiberg, Hakan. "Social Scientists and Men of Practice: The Case of Confidence Building." *Current Research on Peace and Violence* nº 4 (1982).

141. Winkler, Theodor H. *Arms Control and the Politics of European Security*. Londres: The International Institute for Strategic Studies, 1982.

142. Yost, David S. "Arms Control Prospects at Madrid." *The World Today* (octobre 1982).